

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PROFESSIONNELS DANS LES ASSEMBLÉES POLITIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Vendredi 30 Janvier 1914, à 3 heures.

PAR

Léon BOUVIER

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.
J. BARTHÉLEMY, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1914

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approba-
tion ni improbation aux opinions émises dans
les thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PROFESSIONNELS DANS LES ASSEMBLÉES POLITIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Vendredi 30 Janvier 1914, à 3 heures.

PAR

Léon BOUVIER

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur.
J. BARTHÉLEMY, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1914



PREMIÈRE PARTIE

LE SUFFRAGE UNIVERSEL ET L'ÉTAT MODERNE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

SECTION I

LE SUFFRAGE UNIVERSEL NE SUFFIT PAS A ASSURER UNE
REPRÉSENTATION NATIONALE DANS L'ÉTAT MODERNE.
— CAUSES DE CETTE INSUFFISANCE. — COMMENT Y
REMÉDIER ?

Lorsque l'on examine le régime politique des Etats modernes, on est frappé de ce fait que le principe de la souveraineté nationale et sa conséquence, le suffrage universel, gagnent chaque jour du terrain et s'étendent de proche en proche à la plupart des nations européennes. Or, on constate que, à mesure que la souveraineté du peuple et le suffrage universel pénètrent dans les faits et dans les institutions, ils sont de plus en plus l'objet de discussions et de critiques (1). Aussi la spéculation doctrinale n'osant attaquer l'institution du suffrage universel, trop ancienne et trop générale pour ne pas être au-dessus de toute discussion, cherche-t-elle à le perfectionner, en modifiant sa mise en œuvre. « La souveraineté du peuple et le suffrage universel en arrivent précisément à un tournant de

(1) Th. Fernéuil : La Crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel. *Rev. pol. et parlam.*, 10 déc. 1896.

leurs destinées, à ce moment psychologique où ils fonctionnent depuis assez longtemps, pour qu'on leur demande compte de leurs promesses et qu'on veuille les juger sur leurs résultats (1) ». Ces résultats, que doivent-ils être, sinon un véritable couronnement du régime représentatif et une stricte représentation de toutes les forces sociales? Et, justement, le suffrage universel ne suffit pas à assurer une représentation nationale dans l'Etat moderne. Pour qu'il soit ce qu'il devrait être, il faudrait « que l'homme ne fût point l'homme, que tout électeur fût un saint, et un saint très intelligent. Il faudrait que chaque homme, pris à part, et la majorité des hommes, eussent le sens inné de la justice et du devoir, le dévouement instinctif, l'esprit de sacrifice volontaire, cette « vertu » que, paraît-il, exigent les démocraties et que les hommes, sous la démocratie, comme sous d'autres formes de gouvernement, ou, n'ont jamais eue, ou n'ont plus. Il faudrait que chaque homme, pris à part, et la majorité des hommes, eussent de l'intérêt commun une claire connaissance et un vif amour qu'ils n'ont pas (2). »

On voit que la pratique du suffrage universel a été la cause de graves abus qui l'ont changé, sinon

(1) Th. Ferneuil : *Ibid.*

(2) Ch. Benoist : *La Crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel*, p. 15.

dans son essence, du moins dans sa forme; mais il y a encore une autre cause, due à l'évolution qu'a subie la Société, comme tout être humain. Le suffrage universel, tel qu'il fut établi en 1848, ne peut plus suffire à l'état actuel de la société moderne, en raison de l'extraordinaire développement syndical. C'est le côté économique de la question.

Examinons donc séparément ces deux causes.

A). *Inconvénients de la pratique du suffrage universel.*

Un des premiers dangers du suffrage universel réside dans le manque d'éducation d'une grande partie de la population. Accorder à tous les citoyens le droit de vote est chose grave, si ceux-ci ne sont pas préparés à l'exercer. Or, de l'avis de beaucoup, l'éducation du suffrage n'est pas faite : il faut la faire. Par quels moyens ? Il y a, d'abord, un procédé qui nous semble devoir n'amener aucune contradiction : c'est d'exiger de tout électeur de savoir lire et écrire ; on ne voit guère, en effet, ceux que l'on appelle en Italie les « analfabeti », les illettrés, venir donner, par leur bulletin de vote, leur opinion sur tel ou tel programme politique. Ceci entendu, où trouvera-t-on cette éducation ? A l'école, ont dit certains. L'école seule est-elle suffisante à donner l'instruction civique néces-

saire? Nous ne le croyons pas; s'il ne peut y avoir que des avantages à enseigner aux jeunes les éléments du droit, d'ordre public, de vertu civique, il faut se demander quels résultats découlent de cette éducation ; or, à l'âge de l'école, les enfants n'ont pas l'esprit assez ouvert pour comprendre tout ce qu'on leur enseigne en cette matière, et, bien souvent, ce ne sont là pour eux que paroles vides de sens. A l'âge où ils pourraient peut-être comprendre, les enfants ont pour la plupart quitté l'école, et entre treize ans et vingt et un ans, les vertus de l'éducation subissent un inquiétant déchet. A ce point de vue, reconnaissant cette lacune, Bluntschli (1) n'admet le suffrage universel qu'à la condition que son éducation ait été faite; aussi, propose-t-il de rédiger une sorte de catéchisme civique, sur lequel les jeunes gens seraient interrogés; celui qui aurait satisfait à cet examen serait, avant de voter, « préalablement confirmé par l'Etat et lui prêterait un serment solennel de fidélité. Une fête nationale annuelle remémorerait au besoin cette consécration civique. Le sentiment de l'Etat grandirait ainsi dans les esprits et la valeur des électeurs serait plus largement assurée ». C'est aussi l'idée de Stuart Mill, pour qui le droit de voter ne serait accordé qu'à

(1) Bluntschli : *La Politique*, trad. A. de Riedmatten, p. 274 à 276.

ceux qui, au moment du scrutin, seraient capables de copier quelques lignes d'anglais et de faire une règle de trois. Ce sont là moyens un peu enfantins dont il est permis de douter, quant aux résultats. De plus, comme le fait très justement remarquer M. Fouillée (1), l'éducation primaire est une arme à deux tranchants : tout dépend de ce qu'on lit ; ainsi, parmi les travailleurs, les plus instruits sont les ouvriers, et c'est précisément d'eux que nous vient tout le péril. Le paysan ignorant est moins absurde que l'ouvrier à moitié éclairé. M. Fouillée allant plus loin, propose, lui aussi, une instruction civique obligatoire sous une forme plus élevée, plus pratique et absolument impartiale pour les jeunes gens qui vont être appelés à exercer le droit de suffrage. Dans tous ces projets, on constate un principe d'obligation et ce principe ne serait peut-être pas bien reçu dans notre pays où l'on est si épris de liberté. S'il faut instruire la démocratie, il ne faut cependant pas restreindre la liberté des citoyens, et, ce qui importe au plus haut point, n'est-ce pas de voir réaliser les deux principales conditions du suffrage universel, savoir : que la masse des citoyens aura la volonté du bien général plutôt que de ses intérêts particuliers, puis, qu'elle aura

(1) A. Fouillée : La Philosophie du suffrage universel. *Rev. des Deux-Mondes*, 1^{er} septembre 1884.

une connaissance du bien général suffisante pour imprimer à la politique une bonne direction; désintéressement moral et science politique, voilà les deux qualités à développer, et, pour nous, ce n'est pas en contraignant les individus qu'on y arrivera.

En cette matière, la presse, sous toutes ses formes, rendrait de très grands services. Elle peut au moins autant que l'école. « Mais « elle peut », en ce point, signifie « *elle pourrait* ». Elle pourrait infiniment si..... si elle n'était pas ce qu'elle est devenue (1) ». Comme le peuple a une tendance innée à accepter les pensées et les opinions toutes faites, on voit le beau rôle qu'exercerait la presse ; seulement celle-ci, et nous parlons ici de la presse qui va assez avant dans le peuple, a trop tendance à servir à ses lecteurs des phrases toutes faites, vides de sens, à traiter des questions à la hâte, et la presse de parti, elle, traite trop les problèmes politiques dans le sens qui lui est favorable; la presse sert au public ce qu'il aime, et le public lui demande ce qu'il veut ; aussi, à mesure que sa clientèle augmentait, elle est devenue instrument de lucre, et s'est détournée du but vers lequel elle aurait dû tendre. Nous ne parlerons pas de l'auto-éducation du suffrage universel, dont nous entretient M. Ch.

(1) Ch. Benoist : *La Crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel*, p. 43.

Benoist, et que Stuart Mill a tant prônée ; car, s'il fallait apprendre à voter en votant, quel gaspillage de temps et de forces, et quel préjudice causé à la société pendant tout ce temps !

Ce rôle d'éducateur ne pourrait-il être dévolu à des Associations libres, qui devraient être assez nombreuses, et qui ne rendraient d'utiles services qu'à la condition « de ne point devenir la chose d'un politicien ou d'un groupe de politiciens, lesquels ne la regarderaient que comme un outil à pétrir sous leurs doigts la pâte électorale (1) » et d'être régulièrement suivies.

Mais n'est-ce pas surtout à l'élite de la nation qu'il appartient d'instruire le peuple des choses de la vie politique ? « Une des fonctions de l'élite est d'élaborer les idées de la société », dit M. J. Novicow (2). Il faut reconnaître, en effet, qu'il y a des intérêts supérieurs, de l'ordre intellectuel, esthétique, moral, économique, politique, dont les individus, pris en masse, peuvent n'avoir ni la connaissance, ni le simple sentiment ; les masses sont imprévoyantes et il y a des mesures dont il faut calculer les effets lointains. Par l'élite, nous entendons les savants, les penseurs, les philosophes, les his-

(1) Ch. Benoist : *op. cit.*, p. 47.

(2) J. Novicow : L'Elite intellectuelle et l'aristocratie. *Rev. pol. et parl.*, 10 mai 1896, p. 343.

toriens, les critiques, les poètes, les génies des finances, de l'armée, du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, du droit, etc... « Créatrice d'idées et de réformes, l'élite discernera en outre les tressaillements de la nation, opérera entre eux une sélection, encouragera certains et réprimera les autres (1). » Par des conférences, causeries, discours, écrits, articles de journaux, ces hommes arriveront au noble but de l'éducation de la nation.

Tous les moyens que nous avons envisagés, instruction à l'école, éducation par la presse, les associations libres, ne s'excluent pas les uns les autres ; par la collaboration de tous ces facteurs, on obtiendra les meilleurs résultats.

Au sujet de l'éducation, M. Prins (2) exprime la crainte que l'instruction ne soit pas capable de remédier aux difficultés de l'avenir ; il croit que, loin de calmer le mal, l'instruction ne pourra que l'aggraver encore ; l'ignorant se résigne à une situation et courbe la tête sous le poids du destin ; l'homme instruit se redresse ; il veut un rôle ; on lui a appris qu'il a des droits imprescriptibles, qu'il est l'égal des plus puissants. « Les grandes villes ont été et resteront toujours, non seulement les initiatrices

(1) Ch. François : *La Représentation des intérêts dans les Corps élus*, Lyon, 1899.

(2) A. Prins : *La Démocratie et le régime parlementaire*. Bruxelles, 1887, ch. I.

du progrès, mais aussi des foyers d'opposition et de radicalisme ». Nous ne croyons pas qu'il y ait là un grave danger. Ce que l'on veut développer, ce sont les qualités de désintéressement moral et les principes de science politique; or, si nous entendons apprendre aux citoyens qu'ils ont des droits à exercer, nous pensons leur enseigner qu'à ces droits correspondent des devoirs non moins sacrés. Nous ne voulons nullement en faire des envieux, mais des citoyens sachant user de leurs droits politiques dans le sens le plus favorable au bien général.

Un autre inconvénient du suffrage universel vient de l'âge auquel il est permis de voter. Le droit électoral est accordé par la loi à 21 ans. Trop jeune à cet âge, le jeune homme est trop fougueux, il n'a pas assez de raison. Mais à 24, 25 ans, il est plus calme; bien souvent, les jeunes gens à cet âge ont créé un foyer et il y a là un « frein le plus puissant à ses utopies sociales (1) ». L'on a donné le droit électoral à 21 ans, parce que c'est l'âge de la majorité dans la famille. Or, peut-on établir une corrélation entre la capacité civile et la capacité politique ? non, et c'est en matière politique qu'il faut bien faire attention, car les erreurs commises dans

(1) Marquis de Castellane : *Essai sur l'organisation du suffrage universel*, p. 29 et suiv. Paris, 1872.

les actes de la vie courante n'intéressent le plus souvent que ceux qui les ont commises; celles qui se produisent en matière électorale intéressent au contraire la nation toute entière; de plus, si à 21 ans, un jeune homme est majeur quant aux choses, il est mineur quant à sa personne puisque pour se marier il lui faut, jusqu'à 25 ans, le consentement de ses père et mère. Donc, on pourrait très bien sans danger reculer l'âge de 21 à 25 ans, et, en fait, cela chez nous ne serait pas difficile, puisque le service militaire est maintenant obligatoire et égal pour tous et que le jeune homme, lié au service militaire, doit, pendant tout le temps qu'il est sous les drapeaux, renoncer à prendre parti pour ou contre en matière politique. On y gagnerait la maturité que peuvent donner trois ou quatre ans de plus et si l'armée, par l'habitude de l'ordre et de la discipline, par l'esprit de corps, peut contribuer vraiment à l'éducation civique, à 25 ans cette éducation serait plus avancée. Il y aurait encore pour nous, œuvre d'égalité, car il faut bien remarquer que ceux qui ont été exemptés du service militaire peuvent voter dès 21 ans, alors que leurs camarades sont éloignés de l'urne, durant leur temps de service. Il ne faut pas pourtant tirer de l'âge seul une présomption de capacité électorale.

« Reculer l'âge de l'électorat et attendre que le suffrage universel en devienne sage, éclairé, consé-

quent et incorruptible, serait s'exposer à attendre longtemps et, finalement, manquer le but. Il peut n'être pas mauvais de le faire, et même il doit être assez bon de le faire par la loi, si on le peut, dans la pratique, si on ne le peut plus, par la loi; mais ce n'est pas, à beaucoup près, tout ce qu'il y aurait, tout ce qu'il y a à faire (1). »

Le véritable inconvénient de la pratique du suffrage universel vient surtout de ce que le suffrage universel n'est même pas la représentation exacte du nombre, car la pratique de l'abstention vient réduire considérablement l'étendue du corps électoral et transformer le verdict du suffrage prétendu universel en l'adhésion d'une majorité plus ou moins faible, quelquefois même d'une simple minorité, puisque, aujourd'hui, plus de la moitié des électeurs, environ les trois cinquièmes, n'ont pas habituellement de représentants au Parlement; mais, en moyenne, on peut dire qu'un quart des électeurs n'est pas représenté.

L'abstention, voilà l'ennemi, la plaie de notre droit électoral; elle creuse et mine en quelque sorte la plupart des élections. « Les abstentions condamnent les majorités à n'être que des apparences, et les Chambres que des fantômes. Et, non seulement elles réduisent à des minorités les prétendues majo-

(1) Ch. Benoist : *op. cit.*

rités, non seulement elles restreignent à l'excès la quantité des électeurs réellement représentés, mais elles ont une détestable action sur la qualité des représentants, et, de contre-coup en contre-coup, elles détériorent la politique (1). » Cet abaissement du niveau des assemblées a été signalé par de nombreux auteurs. Ainsi, on lit dans un article de M. Ferneuil (2) : « Les progrès de la division du travail appellent partout l'intervention des compétences spéciales, et le recrutement des moindres fonctions sociales tend à s'opérer de plus en plus d'après la formule anglaise : *The right man in the right place*. La politique seule échappe à cette loi générale, et on admet que, pour trancher une question des plus ardues, il est inutile de posséder des connaissances, une préparation et un entraînement appropriés. La simple désignation par un groupe, un comité électoral vous sacre homme d'Etat et vous donne l'ensemble des qualités intellectuelles et morales nécessaires pour remplir convenablement les fonctions de législateur. Aujourd'hui, les compétences spéciales se cantonnent dans leur profession, restent en dehors des affaires publiques, car le souci de la carrière absorbe de plus en plus l'activité et ne laisse que bien peu de loisirs pour les

(1) Ch. Benoist : *op. cit.*, p. 50.

(2) Th. Ferneuil : La Crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel. *Rev. pol. et parl.*, 10 décemb. 1896.

charges de la vie publique, et, de plus, les hommes de profession, qui consacraient du temps à la politique, attendent qu'on fasse appel à leur dévouement et ne vont pas, par ambition personnelle, briguer des mandats politiques. » Il y a, certes, dans nos assemblées, des hommes dont les compétences justifient leur place de représentant, mais on ne peut nier qu'ils ne forment pas la majorité.

Quelle est, ou mieux quelles sont les causes de ce désintéressement des élections ? Nous trouvons, tout d'abord, l'insouciance de beaucoup de citoyens ; ceux qui vont à l'urne le jour de l'élection déposer le premier bulletin qu'on leur donne ou qui ne votent pas le jour où cela ne leur convient pas. En effet, combien de gens se disent qu'en ne votant pas, ils ne font ni bien ni mal ; ils oublient que la voix qu'ils enlèvent à leur parti est une voix de plus pour leurs adversaires, et leur abstention est une sorte de vote négatif, dont ils sont responsables devant la société. Il y a, en outre, beaucoup de citoyens qui ne votent pas parce qu'ils n'ont pas d'intérêt à voter ; or, justement, le vote n'a de signification que si l'électeur y trouve quelque intérêt, car il ne s'abstient pas et ne se laisse pas corrompre. « Il y a partout, dit M. Prins (1), une masse in-

(1) Ad. Prins : *La Démocratie et le régime parlementaire*, p. 197 (Bruxelles, 1887).

différente; tantôt elle s'abstient, tantôt elle penche à droite, tantôt à gauche ; elle rend tout pouvoir précaire, toute élection incertaine. Elle comprend ceux pour qui l'intérêt matériel est le mobile suprême et dont il suffit d'exploiter le mécontentement pour obtenir le vote ou l'abstention. Que leurs intérêts soient représentés, et il deviendra plus difficile de spéculer sur leurs faiblesses et leurs passions. » Cette indifférence est due aussi au système de représentation majoritaire. Que constate-t-on de nos jours ? sinon que le député n'est que le représentant de quelques-uns ; il est le représentant de la majorité (quand il y a majorité) qui l'a élu : la moitié plus un est tout, est représentée, la moitié moins un n'est rien, n'est pas représentée ; dans ce cas, on n'est plus étonné de voir tant de personnes ne pas voter ; à quoi bon voter, disent-elles, puisque ma voix ne comptera pas, et, cette réflexion faite à la légère par les gens du peuple et, malheureusement, par des gens instruits, détourne peu à peu de l'urne des citoyens qui, s'ils votaient, feraient peut-être changer le sens et la signification du scrutin. Si le député, bien qu'élu par quelques-uns, s'occupait encore de concilier les désirs de la majorité et ceux de la minorité, l'inconvénient serait moindre ; mais ce qui est encore plus grave, c'est que les députés ne sont pas indépendants ; ils sont liés et au pouvoir et au corps électoral ; la dépen-

dance des députés vis-à-vis des comités électoraux est de plus en plus grande. M. Ch. Benoist, dans ses articles (1), a dépeint, d'une façon humoristique, l'organisation d'une élection de député, et l'on doit reconnaître qu'il y a une grande part de vérité dans cette description. Aussi, le député est lié à son comité dont il subit le joug ; ceci entraîne, comme corollaire, la dépendance des ministres à l'égard des députés, préoccupés que sont les ministres de maintenir leur majorité ; et, en outre, les députés sont aussi dépendants des ministres, afin d'en avoir toutes les faveurs pour le grand bonheur de ceux qui les ont élus ; on a, de la sorte, une triple chaîne « dont les mailles sont tellement serrées qu'elles finissent par étouffer l'indépendance de chacun et par engendrer ce phénomène de psychologie politique si justement appelé : la tyrannie parlementaire (2). » Cette tyrannie des comités a pour conséquence d'éloigner des candidats qui sont dans l'impossibilité d'être agréés par un comité et par suite d'être proposés comme députés aux électeurs ; et certains électeurs, ne trouvant pas de candidats dont le programme soit adéquat à leurs opinions, s'abstiennent de voter.

(1) Ch. Benoist : *La Crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel*, p. 19 et suiv.

(2) Th. Ferneuil : *La Crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel*.

A tous ces graves inconvénients de l'abstention, on a, depuis longtemps, proposé de remédier par l'adoption du vote obligatoire. Les partisans du vote obligatoire voient dans le vote non pas un droit, une prérogative individuelle que l'on est libre d'exercer ou non, mais une fonction sociale dont l'Etat a le droit d'exiger l'accomplissement.

« Le droit électoral n'est point un droit exclusivement personnel, l'un de ces droits de nature que l'Etat reconnaît sans les créer et qu'il garantit aux individus en leur laissant la faculté d'en user ou de ne pas en user, voire même d'en abuser selon leur bon plaisir ; c'est un droit social, un droit institué dans l'intérêt de la communauté ; la communauté y doit avoir l'œil et y tenir la main sous l'empire du suffrage universel (1). » Les adversaires répondent à cela par l'objection tirée de la souveraineté nationale. Si tout citoyen est souverain, le premier usage qu'il a le droit de faire de sa souveraineté, c'est précisément de n'en pas faire usage. « Un souverain qu'on oblige à l'exercice de la souveraineté a un « supérieur humain » et, par définition, n'est plus un souverain (2). » Si l'on accepte le vote obligatoire, la difficulté, actuellement, sera de trou-

(1) Duc de Broglie : *Vues sur le gouvernement de la France*. (Des Communes.)

(2) Ch. Benoist : *op. cit.*, p. 52.

ver une sanction qui soit efficace, car, en vertu de quel droit punir quelqu'un pour ne pas avoir voté, si le suffrage de cet électeur est nul par avance, s'il n'a pas de candidat pour lequel il puisse mettre un bulletin dans l'urne ? Et, pour nous, à la condition de ne pas s'en tenir au principe de la souveraineté nationale, nous disons qu'il sera possible d'admettre le vote obligatoire lorsqu'on aura assuré le vote « utile ». Nous admettons, en effet, que le vote obligatoire n'est pas une atteinte à la liberté du citoyen. Le droit électoral n'a pas été introduit seulement au profit de celui qui l'exerce; il a été inventé pour le bien de la Société tout entière. D'où il résulte que le vote est un devoir et un devoir strict. La loi de la solidarité humaine est plus puissante là que partout ailleurs.

A tous ces graves abus, on a, depuis longtemps, proposé divers remèdes : les uns ne sont que de simples modifications du système électoral actuel, et nous les avons parcourues dans la première partie de cette section, les autres sont ou des simples changements dans la forme, comme le remplacement du scrutin d'arrondissement par le scrutin de liste, ou des combinaisons comme le suffrage à plusieurs degrés, le vote plural, le vote multiple ; et, enfin, nous trouvons deux grands systèmes proposés, la Représentation proportionnelle des opinions et la représentation des intérêts professionnels.

B). — *Etat économique de la Société.*

Nous avons, jusqu'ici, examiné le côté politique de la question; ce n'est pas le seul qui puisse nous intéresser : il y a aussi un côté économique.

La Révolution avait, à juste titre, fait justice des associations, corps de métier, dont les règles trop restrictives en faisaient des corps de privilégiés ; seulement, elle a dépassé le but et le législateur de 1791, par crainte des associations oppressives, a interdit toute association. Il se souvenait certainement du *Contrat social* où J.-J. Rousseau (1) nous faisait apercevoir un pays où nulle brigue et nulle association partielle ne se ferait aux dépens de l'Etat, ne créerait pas ainsi autant de volontés que d'associations, mais en laisserait subsister autant que d'hommes, les ferait se manifester avec leur grand nombre de petites différences, chacune n'opinant que d'après elle seule, de façon à exprimer réellement la volonté générale. Les circonstances furent plus fortes que les théories et obligèrent à tolérer certaines associations et les remirent toutes en honneur. La cause primordiale de cette impulsion réside dans le développement rapide de la vie économique. A un régime individualiste du travail,

(1) J.-J. Rousseau : *Contrat social* (livre II. Chap. III).

se substituait graduellement un régime d'organisation professionnelle. La Révolution, avec ses idées individualistes, ne pouvait prévoir le bouleversement, bien plus absolu que le sien, que les découvertes de la science allaient causer dans la Société. « Le développement du machinisme fait de l'ouvrier un simple manœuvre des outils, des machines, spécialisé en une partie et ne connaissant pas la totalité de l'œuvre. L'ouvrage dépassa et maîtrisa l'ouvrier. Le machinisme alors exige de gros capitaux, ce qui amène une concentration dans les mains de quelques-uns ; dès lors, aucun être isolé, ouvrier ou patron, ne peut résister. Comment remédier à cet isolement inégal de part et d'autre, sinon en rétablissant les anciennes associations, maîtrises et jurandes, mais en leur enlevant l'inconvénient qui avait été cause de leur disparition, c'est-à-dire qu'elles ne seraient plus imposées, que l'entrée n'en serait plus fermée, qu'on pourrait s'en retirer librement (1). » Aussi, peu à peu et lentement, les gouvernements s'aperçurent eux-mêmes du danger de cette situation et leurs efforts tendirent à y remédier. Ces efforts trouvèrent leur expression définitive dans deux lois, du 21 mars 1884 sur les syndicats et celle du 1^{er} juillet 1901,

(1) R. de la Grasserie : De la Représentation professionnelle. *Rev. pol. et parl.*, 11 août 1895.

sur les associations. Et ce mouvement syndicaliste n'est pas une transformation de la seule classe ouvrière ; il s'étend à toutes les classes sociales et tend à les coordonner en un faisceau harmonique. Les progrès du mouvement syndical s'affirment de façon nette dans la statistique du ministère du Travail (1) :

Statistique des syndicats professionnels, industriels, commerciaux et agricoles au 1^{er} juillet 1890.

GENRES DE SYNDICATS	SYNDICATS		UNIONS DE SYNDICATS	
	Nombre de Syndicats	Nombre de Membres	Nombre des Unions	
Industriels et commerciaux.	Patronaux.	1.004	93.411	22
	Ouvriers..	1.006	139.692	24
	Mixtes....	97	14.096	1
	Totaux..	2.107	247.199	47
Agricoles.....	648	234.234	9	
Total général.	2.755	481.433	56	

Donnée par le

(1) Cf. *Annuaire des Syndicats professionnels, industriels, commerciaux et agricoles*, déclarés conformément à la loi du 21 mars 1884. Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale : année 1912, Paris, Imprimerie Nationale.

Statistique au 1^{er} janvier 1908.

GENRES DE SYNDICATS		SYNDICATS			UNIONS DE SYNDICATS		
		Nombre de Syndicats	NOMBRE DE MEMBRES		Nombre des Unions	Nombre des Syndicats unis	Nombre des Membres des Unions
			Au Total	du Sexe féminin			
Industriels et commerciaux.	Patronaux...	3.965	331.475	7.548	122	2.813	304.477
	Ouvriers...	5.524	957.102	88.906	186	3.637	764.508
	Mixtes.....	170	34.388	6.933	12	66	11.917
	TOTAUX...	9.659	1.322.965	103.357	320	6.516	1.077.902
Agricoles.....		4.423	771.452	13.295	68	4.111	470.497
TOTAL GÉNÉRAL.		14.082	2.094.417	116.652	388	10.627	1.548.399

Statistique au 1^{er} janvier 1912.

GENRES DE SYNDICATS		SYNDICATS			UNIONS DE SYNDICATS		
		Nombre de Syndicats	NOMBRE DE MEMBRES		Nombre des Unions	Nombre des Syndicats unis	Nombre des Membres des Unions
			Au Total	du Sexe féminin			
Industriels et commerciaux.	Patronaux...	4.888	410.160	8.379	167	3.916	359.574
	Ouvriers	5.217	1.064.413	92.335	200	4.396	933.719
	Mixtes.....	225	46.646	7.242	10	83	10.790
	TOTAUX	10.330	1.521.219	107.956	377	8.395	1.304.083
Agricoles.....		5.879	934.317	16.178	84	5.669	1.068.786
TOTAL GÉNÉRAL.		16.209	2.455.536	124.134	461	14.064	2.372.869

Or, si nous constatons ce formidable mouvement associationiste, nous ne pouvons que nous deman-

der si cette transformation ne doit pas entraîner des conséquences dans la distribution des droits politiques. A côté de l'individu, nous avons des êtres collectifs qui, ayant besoin de vivre, doivent avoir des droits, être des sujets de droit, posséder la personnalité juridique ; et nous sommes amenés à avouer que rien n'a été fait en ce sens ; nous sommes restés au point de vue individualiste de 1848 ; notre représentation est plutôt une représentation d'opinions qu'une représentation d'intérêts. « En somme, pour régler les droits politiques des citoyens, on ne tient compte que d'un seul élément, l'élément territorial, et on ne semble avoir en vue qu'un seul objectif, la manifestation des opinions politiques (1). » Et, si le syndicat est le dernier mot de la représentation professionnelle, cependant, malgré la liberté octroyée, ils n'ont ni atteint, ni sérieusement recherché leur but. Car « après avoir permis et même organisé ces syndicats, on leur a refusé le souffle de vie. C'est en vain qu'on leur permet de travailler intérieurement à l'amélioration du sort de leurs membres, extérieurement à la défense de leur corporation, supérieurement à la réalisation par leurs vœux d'une législation plus parfaite. L'institution est bonne, mais sans issue à

(1) De Benoît : *La Représentation politique des Intérêts professionnels*, thèse, 1911.

l'air extérieur, sans respiration et sans vie, tant qu'elle demeure séparée du gouvernement du pays, qu'elle n'y prend aucune part, qu'elle demeure essentiellement privée (1). »

L'on voit ainsi la deuxième grande cause d'insuffisance de notre système actuel de suffrage universel : l'absence totale de représentation des groupements professionnels. L'individu est bien l'élément prépondérant du corps politique, mais il n'en est pas l'élément exclusif ; il a, en quelque sorte, une vie double, sa vie propre embrassant le cercle de son activité personnelle, puis sa vie publique qui se déploie dans le cercle de toutes les associations particulières, groupements volontaires ou obligatoires auxquels il appartient et dont l'Etat est le terme suprême (2). Et nous pouvons dire, comme Schœffle, que c'est (3) « l'erreur d'une démocratie niveleuse de ne voir dans la société que des individus isolés et d'émietter le peuple dans une poussière individualiste ; il n'y a pas seulement que les individus, il y a les groupes, il faut leur faire place. » Puisque, d'après M. James Lorimer (4), le

(1) R. de la Grasserie : *op. cit.*

(2) Cf. Th. Ferneuil : *op. cit.*

(3) Schœffle : *Deutsch Kern und Zeitfragen* (1^{re} série, 1895, p. 120 et suiv.).

(4) J. Lorimer : *Constitutionalism of the Future, or Parliament the mirror of the Nation* (London, 1867).

système d'élection doit photographier la Société et devenir une expression adéquate de toutes les forces sociales, il convient donc de trouver un système de représentation qui réponde à ce but. Or, quel système répondrait-il mieux à ce but, si ce n'est celui de la représentation des intérêts professionnels ?

SECTION II

DE LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PROFESSIONNELS. EXAMEN DE QUELQUES SYSTÈMES.

Nous avons vu quelles étaient les causes d'insuffisance du suffrage universel ; de cet examen, il résulte que, même en remédiant de différentes manières aux abus introduits par la pratique dans notre système électoral, on n'arriverait pas à avoir un Parlement composé de toutes les forces sociales de la nation ; il y a, à côté des individus, des groupements, des associations qui doivent être représentés dans les assemblées politiques. Il faut tirer le suffrage universel de l'état amorphe et inorganique où il s'enlise depuis longtemps, et parer au plus vite aux effets de cette crise actuelle « qui ne se borne pas à être une crise de la République française, pas même une crise du parlementarisme, qui est, ni plus ni moins, une crise de l'Etat moderne (1). »

Le développement de ces êtres collectifs, des associations, nous conduit donc à examiner un système de représentation des intérêts professionnels

(1) Ch. Benoist : *op. cit.*, p. 3.

sur la base du suffrage universel. (Il n'est pas question, bien entendu, de toucher au suffrage universel, d'enlever à qui que ce soit son vote, de conférer à qui que ce soit plus d'un vote, il faut assurer à chacun et à tout le monde une place.)

Le système consiste alors à réunir les individus, qui ne sont actuellement que des atomes isolés, en des groupements d'hommes voués à une même profession et à donner à ces associations, ainsi légalement organisées, des représentants ; dans la distribution des droits politiques, on aura, par conséquent, égard principalement à la communauté dans le travail et aux liens d'étroite solidarité que l'exercice d'une même profession fait naître entre les hommes.

L'idée de l'établissement d'une représentation professionnelle est toute récente ; on en retrouve cependant le concept embryonnaire chez quelques publicistes, et surtout chez Le Play et de Laveleye. Depuis, on a construit de très nombreux systèmes que l'on peut classer en trois catégories, selon qu'ils appliquent la représentation professionnelle à une seule Chambre ou aux deux Chambres à la fois, ou bien enfin qu'ils créent, à côté de nos assemblées politiques existantes, une troisième Assemblée issue de groupements de gens de même profession. Nous trouvons alors trois grands systèmes qui correspondent à la classification précédente : les

systèmes de représentation professionnelle de MM. Duguit, Ch. Benoist et R. de La Grasserie.

Examinons séparément chacun d'eux et nous verrons ensuite, en un exposé sommaire, les systèmes qui ont précédé ou suivi ceux que nous étudions.

Système de M. Duguit.

(L'élection des sénateurs. *Rev. pol. et parl.*, septemb. 1895.)

M. Duguit expose son système dans un article à propos de deux propositions de loi sur l'élection des sénateurs soumises à la Chambre par MM. Maurice Faure et Guillemet en 1894. Critiquant l'élection sénatoriale actuelle et les deux propositions de loi, l'auteur fait entrevoir quelle sera l'organisation d'un Sénat futur ; les différents groupes sociaux, nés de la communauté et du rapprochement des intérêts seront alors assez cohérents pour recevoir une représentation politique, et le Sénat serait le représentant des forces sociales de la nation française. Les individus seront toujours les unités composantes du corps social, car les associations les protégeront sans les absorber. L'une des Chambres nommée au suffrage universel et direct représentera les individus ; l'autre, le Sénat représentera les unions d'intérêts. Le législateur donnera aussi dans une certaine proportion à fixer ultérieurement et qui sera sans cesse variable, des représen-

tants aux associations commerciales, aux corporations ouvrières, aux syndicats industriels, aux associations agricoles, aux groupes administratifs, aux universités. On aura ainsi une représentation large et compréhensive de tous les éléments sociaux et, selon M. Duguit, une Chambre haute recrutée dans ces conditions sort du suffrage universel et représente bien le pays vrai, parce que tout individu doit contribuer pour une part quelconque au travail social et partout figurer dans un groupe organique; sinon il est un inutile, un isolé, n'a pas le droit à être représenté, ne peut se plaindre de n'être pas électeur. Enfin « ce n'est pas du socialisme destructeur de toute énergie individuelle ; c'est, si le mot était français, de l'Associationisme, état social où les énergies individuelles seront éclairées, dirigées et protégées par des associations fondées sur la communauté des besoins et intérêts. » M. Duguit termine en indiquant quelques réformes urgentes à appliquer à la représentation du Sénat, en attendant le moment venu d'organiser la représentation des forces sociales.

Système de M. Ch. Benoist.

(La Crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel.)

Avec M. Ch. Benoist, nous trouvons un système appliqué aux deux Chambres.

L'auteur nous indique quelle sera ce qu'il appelle la « représentation réelle du pays ». Deux Chambres : l'une, la Chambre des députés, sera élue au suffrage universel direct par tous les citoyens égaux, mais ceux-ci seront répartis suivant leur profession en un petit nombre de groupes très larges, très ouverts ; pas d'exclusion, pas de privilèges, chacun de ces groupes tirera de lui-même son représentant, et ainsi on a une double circonscription : territoriale (le département) et sociale (la profession). L'autre Chambre, le Sénat, dont les membres seraient nommés dans chaque département : pour un tiers, par et parmi les Conseils municipaux ; pour un deuxième tiers, par et parmi les Conseils généraux ; pour un dernier tiers, par et parmi ce que l'on appelle les corps constitués.

Ainsi, on aurait une représentation à la Chambre de l'Individu dans le groupe professionnel, et au Sénat, représentation des Unions, unions locales, administratives et civiles que la loi énumérerait.

L'auteur fait de sa théorie une application pratique que nous allons examiner.

La Chambre des députés serait élue au suffrage universel direct par tous les citoyens égaux, mais répartis, selon leur profession, en un petit nombre de catégories très ouvertes, en trois ou quatre groupes très larges embrassant tout le monde, sans exclusion ni privilège, chacun de ces groupes de-

vant tirer de lui-même son représentant ; avec une double circonscription : la circonscription territoriale déterminée par le département, et la circonscription sociale déterminée par la profession. Pour classer ses professions, M. Ch. Benoist se sert de la classification employée dans les statistiques, comme étant celle atteignant à une suffisante exactitude. Celle-ci comprend huit groupes : agriculture ; industrie ; transports, postes et télégraphes ; commerce ; force publique ; administration publique ; professions libérales ; personnes vivant exclusivement de leurs revenus. Il néglige le groupe de la « population non classée » et des gens « de profession inconnue ». Comme l'armée active ne vote pas, il élimine le groupe de la force publique, défalcation faite de certaines unités comprises sous cette rubrique générale. Ce qui nous donne sept groupes susceptibles de servir de cadres au suffrage universel organisé.

La répartition des sièges se fera entre les départements au prorata des électeurs inscrits, et dans chaque département au prorata des électeurs appartenant aux divers groupes professionnels.

La Chambre se composerait de cinq cents membres. Or, si la répartition une fois faite entre les départements, il restait encore des sièges à attribuer, M. Ch. Benoist propose de les attribuer aux départements qui, leur part déjà faite par le « quo-

tient plein » (c'est-à-dire par le quotient obtenu par la division du nombre des électeurs inscrits dans ce département par le nombre des électeurs nécessaire pour avoir droit à un député), présenteraient le plus fort excédent. La répartition des sièges d'un département entre les divers groupes professionnels se fera comme ci-dessus ; autant de fois le nombre d'électeurs d'un groupe professionnel contiendra le quotient électoral, autant ce groupe aura de représentants parmi les députés de ce département.

L'auteur reconnaît ici l'imperfection à laquelle on aboutirait en raison de l'inexactitude des statistiques qui ne parlent pas des électeurs par profession ; en outre, appliquant son système à différents départements, il nous prouve la bonne marche de cette répartition ; il nous fait remarquer que, dans cette répartition, il faut aboutir à une représentation professionnelle et organique et qu'il ne s'agit pas d'une représentation proportionnelle et mathématique, donc il faut, dans la loi, prévoir l'exception et faire fléchir la rigueur des chiffres afin que chaque groupe, même s'il n'atteint pas le quotient exigé, obtienne au moins un représentant. D'après les exemples des départements auxquels M. Ch. Benoist applique la représentation professionnelle, il ressort que l'agriculture, l'industrie et le commerce

atteignent presque partout le quotient électoral et ainsi constituent des groupes séparés : « le groupe professionnel dit des transports pourra au besoin être joint, suivant les cas au commerce ou à l'industrie, former un groupement du second degré avec l'un ou l'autre de ces groupes, ou l'excédent de l'un d'eux, ou les excédents de l'un et de l'autre, si l'un d'eux seulement ne suffisait pas pour que ce groupe fût représenté (1). »

Par contre, la force publique (en tant qu'elle vote), l'administration publique, les professions libérales et les rentiers qui n'atteignent pas le quotient nécessaire, sont considérés, au point de vue de l'élection, comme faisant par département un seul groupement professionnel. L'auteur fait bien remarquer que ces cadres ne sont pas intangibles, ils n'ont rien d'obligatoire et, d'après ses propositions, la représentation professionnelle comporterait au maximum huit groupes et au minimum trois groupes par et parmi lesquels seraient élus les députés. Le département formerait la circonscription territoriale, et le groupe professionnel dans le département, la circonscription sociale. Il admet aussi que l'on pourrait, au lieu de réunir plusieurs professions dans le département, élargir la circonscrip-

(1) Ch. Benoist : *op. cit.*, p. 269 et 270.

tion territoriale, et décider que plusieurs départements pour une profession réunissent leurs contingents électoraux jusqu'à ce que le quotient soit atteint (1).

Enfin, se basant sur les résultats statistiques de 1891, la Chambre des députés pour M. Ch. Benoist se composerait de :

- 225 représentants de l'agriculture ;
- 164 représentants de l'industrie ;
- 48 représentants du commerce ;
- 17 représentants des transports ;
- 8 représentants de l'administration publique ;
- 13 représentants de professions libérales ;
- 25 représentants des rentiers.

500 députés.

(1) Groupement des professions, selon M. Ch. Benoist.

A) Groupement du 1^{er} degré (classement des statistiques):

I. Agriculture ; II. Industrie ; III. Transports ; IV. Commerce ; V. Force publique (votante) ; VI. Administration publique ; VII. Professions libérales ; VIII. Personnes vivant exclusivement de leurs revenus.

B) Groupement du 2^e degré :

I. Agriculture ; II. Industrie ; III. Transports et Commerce (ou bien Industrie et transports selon les cas) ; IV. Force publique (votante). Administration publique, professions libérales, personnes vivant exclusivement de leurs revenus.

c) Groupement du 3^e degré :

I. Agriculture ; II. Industrie, transports et commerce ; III. Force publique (votante), Administration publique, professions libérales, personnes vivant exclusivement de leurs revenus.

L'on voit la différence avec la représentation actuelle de la Chambre, où presque la moitié des députés se rattache au groupe des professions libérales ou des rentiers. Passons maintenant à l'organisation du Sénat.

Avoir une Chambre des députés ainsi composée n'est pas, pour M. Ch. Benoist, la représentation organique tout entière de tout le pays vivant ; ce qu'il appelle « représentation organique », c'est la « représentation, — une en deux Chambres et dont chaque Chambre n'est qu'une moitié, — où le pays vivant tout entier passe et se concentre en quelque sorte ; où, dans l'une, se prolonge, se répercute la multitude des vies individuelles, où, dans l'autre aboutissent les vies collectives de tant d'unions locales, qui sont, au même titre, des organes de la vie de l'Etat (1). »

Le Sénat va représenter plus spécialement le groupe : ici la répartition des sièges se fait de façon fixe, 3 sièges par département et non au prorata des électeurs inscrits : l'« union locale » est l'unité électorale et entre ces unions le suffrage est égal.

A chaque département, des trois sièges attribués, le premier appartiendrait au département et pourvu par et parmi les membres du Conseil général : le deuxième à la commune et pourvu par et parmi

(1) Ch. Benoist : *op. cit.*, p. 278.

les membres des Conseils municipaux ; le troisième serait pourvu par les « Unions locales ». Que seront ces unions locales ? L'auteur nous propose d'englober sous ce titre « toutes les associations d'intérêt public (1). »

Cette définition n'indique pas assez nettement la nature de ces unions locales ; on y fera rentrer, sans aucun doute, les corps constitués, académies, universités, barreaux d'avocats, chambres de notaires, d'avoués, etc. Mais, comprendra-t-elle, cette définition, certaines sociétés comme les associations coopératives et notamment les syndicats, syndicats patronaux et ouvriers ? Doit-on les admettre ensemble ou séparés ? Et, si on les admet séparés, n'est-ce pas vouloir créer, au sein de la Société, une lutte de classes et justifier l'adage latin : *homo homini lupus*. Question grosse de conséquences ; pourtant on ne peut laisser dans l'ombre 16.209 syndicats, tant patronaux qu'ouvriers. Et, en fin de compte, si on les admet, est-ce que l'on bornera l'élection pour ce troisième siège au département ? Ou étendra-t-on celle-ci au ressort de l'Académie ou de la Cour d'appel ? Ce sont là deux problèmes importants dont la solution est laissée au législateur pour l'examiner en temps voulu.

M. Ch. Benoist va plus loin dans sa proposition,

(1) C. Benoist : *op. cit.*, p. 293.

et après avoir voulu que les Chambres fussent plus représentatives, il veut qu'elles soient moins législatives, car « tout gouvernement fait pour un degré élevé de civilisation devrait avoir parmi ses éléments fondamentaux un corps dont les membres, peu nombreux, auraient la charge expresse de faire les lois (1). »

A qui confier ce rôle, sinon au Conseil d'Etat, qui serait ainsi chargé de la confection technique de la loi ? Du Conseil d'Etat, les projets de loi iraient devant les Chambres qui, après examen et discussion (ainsi les Chambres ne perdraient rien de leurs droits ni de leurs prérogatives essentielles ; l'exercice seul en serait mieux réglé) adopteraient ou rejetteraient ces projets, mais sans les amender ; en cas d'amendements à y apporter, ils seraient renvoyés au Conseil d'Etat qui en « collationnerait » à nouveau les articles afin d'éviter les contradictions que des remaniements pourraient apporter au texte. Ce Conseil d'Etat serait composé de délégués des grands corps constitués de l'Etat. Ainsi, l'on trouverait dans ce corps la tête, l'élite de la démocratie qui servirait de contrepoids : elle se défendrait contre la foule, et, d'autre part, la foule serait défendue contre elle-même.

(1) J. Stuart Mill : *Le Gouvernement représentatif* (trad. Dupont-White), p. 130-131.

De cette façon, nos Chambres assureraient une stricte représentation de toutes les forces vives de la nation, et nous aurions alors un suffrage universel organisé.

Système de M. R. de La Grasserie.

(De la Représentation professionnelle : *Rev. pol. et parl.*, août 1895.)

M. de La Grasserie, reconnaissant l'importance du mouvement syndical actuel, constate cependant que cette représentation professionnelle est le siège d'une agitation formidable sans aboutissement; et ceci est dû à ce que cette représentation est purement privée; or, cet inconvénient ne disparaîtrait-il pas, si elle devenait partie intégrante du gouvernement, au lieu d'en être en dehors, et quelquefois même contre lui ? Comment organiser cette représentation professionnelle ?

Selon M. de La Grasserie, l'individu a plusieurs composantes et il est impossible que toutes ces composantes soient représentées en même temps par le même mandataire. L'individu veut d'abord faire prévaloir, par son choix, ses idées de principe, ses idées générales, politiques, religieuses, sociales; devant ces idées cèdent souvent les intérêts. Aussi, nous avons la Chambre des députés avec suffrage universel, représentation des minorités,

vote féminin : le député est l'élu du pays tout entier et a une mission de principe, politique, donnée dans l'intérêt collectif du pays.

L'électeur possède, en outre, des intérêts ; ceux-ci, dès qu'ils sont communs, doivent être représentés ; et l'intérêt est commun quant à la situation topographique et quant à la profession.

L'intérêt commun à tous les citoyens d'une même région est représenté par chaque région qui envoie elle-même des délégués à un corps national *ad hoc*, après élection par un corps électoral purement régional ou mieux par le vote de ceux qui représentent déjà la région à l'intérieur de celle-ci. Ainsi l'on a le Sénat « défenseur né des intérêts provinciaux » de ces intérêts vis-à-vis des principes.

L'intérêt groupe aussi les citoyens par profession. « La communauté de celle-ci est le voisinage moral non moins important que le voisinage local » ; or, la profession n'est pas représentée, et comme la représentation de l'universalité des citoyens dans un pays parlementaire doit être triple, quant aux opinions politiques et sociales, quant à l'intérêt territorial, quant à l'intérêt professionnel, il faut que les affaires soumises au Parlement soient envisagées aux trois points de vue : politique, régional, professionnel ; à chacun de ces points de vue, il faut, sur chaque question, un vote séparé, d'où nécessité d'avoir trois assemblées distinctes. La

représentation professionnelle que l'auteur conçoit serait à trois degrés. Tout d'abord, elle prendrait pour base les syndicats professionnels qui seraient étendus : ceux-ci se composeraient de tous ceux de telles professions qui voudraient y prendre part ; dans chaque syndicat, deux classes formant des syndicats distincts, patronale et ouvrière ; chaque syndicat nommerait un Conseil syndical au suffrage direct ; ces Conseils seraient par commune ou par un canton ou même par circonscription plus étendue, suivant les cas ; ils auraient des attributions judiciaires et administratives et, au dehors, ils représenteraient la corporation et la défendraient contre les tiers. Voici le premier degré.

Le deuxième degré serait celui du Conseil professionnel départemental, dont les membres seraient élus par les membres des Conseils syndicaux de chaque commune ou canton : les attributions de ceux-ci consisteraient surtout à représenter la corporation vis-à-vis des tiers et à préparer les vœux que la Chambre professionnelle nationale présenterait ensuite pour toute la France. Les divers Conseils départementaux pourraient se réunir pour délibérer en commun.

Enfin, au troisième degré, nous aurions la Chambre professionnelle nationale ; celle-ci aurait un rang égal à celui de la Chambre des députés et du Sénat, et remplacerait le Conseil d'Etat dans ses

anciennes attributions législatives ; elle aurait l'initiative des lois, la préparation de celles émanant de l'initiative parlementaire qui devraient lui être renvoyées et enfin la défense de ces lois devant le Parlement.

Cette Chambre serait divisée en sections et chaque section élaborerait les lois qui la concernent plus particulièrement ; le projet adopté, elle enverrait des délégués la défendre devant le Parlement. De même, les délégués pourraient, à la Chambre et au Sénat, combattre les projets qu'elle n'approuverait pas, mais cette Chambre professionnelle nationale n'aurait pas la décision ; elle n'aurait qu'un rôle consultatif. Son pouvoir ne serait peut-être qu'un pouvoir de fait, mais ce pouvoir serait considérable, puisqu'elle devrait être obligatoirement consultée et qu'elle représenterait d'une manière exacte tous les intérêts. De plus, elle ferait partie intégrante du Parlement, prendrait part dans le Congrès à l'élection du Président de la République et aux revisions de la Constitution.

M. de La Grasserie fait bien remarquer que le travail dans ses diverses branches doit être représenté sans exclusion d'aucune, que les représentations de chacune des industries devront être séparées, mais que, pour éviter un morcellement trop grand, on réunira les professions connexes. Enfin, l'agriculture, en raison de son importance, sera lar-

gement représentée et comprendra un Conseil de propriétaires, un Conseil de fermiers, et un Conseil d'ouvriers agricoles. « Ainsi, dit l'auteur, se trouve créée une représentation professionnelle et technique qui répond à un aspect différent de la personnalité, mais qui n'exclut aucune classe de citoyens. Tout le monde est fonctionnaire, industriel, commerçant, ouvrier, écrivain ou propriétaire, tout le monde travaille ou dirige un travail ou participe à ses résultats : tout le monde sera représenté par ce système de représentation comme par les autres. »

Nous avons ainsi vu trois systèmes types de Représentation professionnelle ; nous allons étudier maintenant trois autres systèmes : l'un de ceux-ci se caractérise par une organisation du corps élu et non du corps électoral.

Système de M. Prins.

(La Démocratie et le Régime parlementaire.) (1)

Nous trouvons encore une application de notre représentation, à la Chambre des députés seule-

(1) Cf. A. Prins (Inspecteur général des prisons du Royaume, professeur à l'Université de Bruxelles), *La Démocratie et le Régime parlementaire. Etude sur le Régime corporatif et la représentation des Intérêts*, p. 211 et 212. Bruxelles, 1887.

ment, dans le livre de M. Prins, *La Démocratie et le Régime parlementaire*.

L'originalité de ce projet réside dans la distinction entre les campagnes et les villes, et, pour ces dernières, entre les grandes et les moyennes, il y fait également une part aux ouvriers. D'après le chiffre de la population, il serait facile de déterminer l'ensemble des communes constituant un canton rural ou industriel et, dans chaque canton, on ferait élire les députés par deux collèges (1 député par collège) : celui de la propriété rurale ou industrielle et celui des travailleurs agricoles ou industriels. Pour les villes moyennes, trois collèges (1 député par collège) : collège des capacitaires, collège des censitaires et enfin collège de tous les autres citoyens. Dans les grandes villes (comme Bruxelles), on classerait les citoyens en neuf collèges auxquels on attribuerait seize députés :

- 1° Collège de la propriété urbaine (1 député) ;
- 2° Collège des sciences, belles-lettres, arts, enseignement (2 députés, 1 pour les savants, écrivains, journalistes, artistes et 1 pour les professeurs de tous degrés) ;
- 3° Collège du droit (2 députés, 1 pour les docteurs en droit et avocats, etc., 1 pour les fonctionnaires de la justice, magistrats, etc.) ;
- 4° 1 pour les industriels, 1 pour les commerçants) ;
- 5° Collège des travailleurs urbains (avec 4 députés, 1 pour chacun des groupes suivants : a) bâtiment ;

b) usines et manufactures ; c) vêtement, ameublement, etc..; d) typographie et reliure); 6° Collège de l'hygiène et des travaux publics (avec 2 députés) ; 7° Collège de la défense nationale (avec 1 député); 8° Collège de l'administration (fonctionnaires et employés de l'ordre administratif avec 1 député) ; 9° Collège des cultes (avec 1 député). L'auteur spécifie que l'électeur sera libre de choisir le groupe où il votera, dans le cas où il pourrait appartenir, par sa profession, à plusieurs groupes, et, dans ce choix, il agirait sans arrière-pensée, le nombre des votants n'influant en aucune façon sur le chiffre des députés de ce groupe.

Enfin, M. Prins admet, à côté d'une pareille Chambre des députés, un Sénat modérateur où le principe des catégories sociales serait combiné avec le principe de la capacité véritable.

Système de M. H. Lambert.

(L'organisation du suffrage universel et la Représentation des fonctions sociales. *Rev. pol. et parl.*, 10 avril 1909.)

Avec M. Henri Lambert, nous trouvons un système qui applique la classification des intérêts dans le corps élu, mais non dans le corps électoral.

L'auteur part de cette idée que le suffrage universel doit être la base des institutions politiques des peuples libres; et l'association libre des inté-

rêts sera pour le suffrage universel le conglomerant désiré et nécessaire des intérêts.

Par conséquent, l'organisation complète et parfaite du suffrage universel prendra pour base la liberté de l'association entendue dans son sens le plus absolu; elle tendra à écarter des Parlements les médiocrités ou politiciens de métier, et en facilitera, mais dans le seul but d'intérêt général, l'accès aux hommes de valeur et particulièrement aux mandataires les plus autorisés des grands intérêts économiques, moraux et intellectuels. On préservera l'intérêt et les droits du nombre électoral dont l'importance est capitale, quand il s'agit de décisions politiques et du fonctionnement gouvernemental. Mais la souveraineté électorale du nombre n'est pas l'unique intérêt à sauvegarder « l'équilibre des fonctions est nécessaire à la santé de l'organisme social », dit Herbert Spencer (1); or, il est impossible de la maintenir en donnant à chaque fonction un pouvoir législatif proportionnel au nombre des unités qu'elle emploie. Comme, selon M. Lambert, la production des biens est le but même de l'homme social, on est fondé à dire que les facteurs humains de la production de ces richesses sont également les fonctions, forces ou intérêts sociaux essentiels; ces facteurs sont: le *savoir*, le

(1) H. Spencer : *Principes de morale. La Justice.*

capital et le *travail*; voilà donc les grandes fonctions sociales à représenter politiquement, et, pour assurer l'équilibre de leur représentation, il y a lieu d'attribuer à chacune d'elles un tiers de la représentation de la nation.

L'auteur, dès lors, organise ainsi son système :

I. — Le pays est divisé en circonscriptions électorales territoriales élisant chacune trois députés ou un multiple de trois : l'un d'entre eux devant représenter la fonction sociale : *savoir* ; le deuxième, la fonction : *capital*; le troisième, la fonction : *travail*.

II. — Les candidats sont répartis dans chaque circonscription en trois groupes, selon la qualité des signataires de la présentation de leur candidature :

Groupe A. *Candidats à la représentation des intérêts du savoir*. — La présentation doit être signée par deux cents électeurs exerçant notoirement des professions libérales ou occupant des fonctions publiques ou privées aux appointements de 2.000 fr. au minimum (chiffres qui n'interviennent dans la formule qu'à titre de suggestion. Les nombres utiles seront ceux qui assureront une sérieuse qualification des candidats, sans entraver la présentation et la concurrence des candidatures.)

Groupe B. *Candidats à la représentation des intérêts du capital*: présentation signée par deux

cents électeurs notoirement connus comme industriels, commerçants, propriétaires fonciers ou mobiliers, dont cent devront justifier du paiement à l'Etat d'un impôt de 200 francs au minimum, les cent autres pouvant ne justifier du paiement que d'un impôt de 50 francs au minimum.

Groupe C. *Candidats à la représentation des intérêts du travail* : présentation signée par deux cents électeurs notoirement connus comme ouvriers manuels ou pris, en totalité ou en partie, parmi ceux ne pouvant intervenir comme présentateurs dans les groupes A et B.

Aucun électeur ne peut figurer dans plusieurs catégories à la fois, soit comme présentateur, soit comme candidat : ceux qui réunissent les conditions voulues pour pouvoir intervenir dans plus d'une catégorie, choisissent eux-mêmes celle à laquelle ils se rattachent.

III. — Lorsque dans un groupe, une seule candidature est présentée, le candidat est proclamé élu, sans autre formalité : de même pour deux ou la totalité des groupes.

IV. — S'il y a lieu de procéder à un scrutin, le bulletin contient une colonne pour chacun des trois groupes de candidats : les noms de ceux-ci sont placés par ordre alphabétique. L'électeur vote dans chaque colonne pour un candidat.

V. — Est élu dans chaque groupe, le candidat qui obtient le plus de suffrages.

On voit que la présentation des candidats serait une opération aussi importante que l'élection, et les citoyens, sans exception, y prendraient part dans les cadres économiques ou les groupements d'ordre moral auquel ils se seraient affiliés ; ces associations de tout ordre feraient valoir leur importance par le prestige et la valeur des candidats qu'elles présenteraient. Et l'auteur termine ainsi : « Du fonctionnement de l'ensemble résulterait, par le système de présentation des candidats et par l'élection majoritaire des mandataires, un régime combiné de forme représentative (mandat direct et spécial) et de forme parlementaire (délégation législative générale), qui pourrait être considéré comme la continuation des institutions du passé. Certes, les assemblées ont changé de caractère : de consultatives, elles sont devenues délibératives, mais, peut-être, ont-elles été trop complètement dépouillées de leur ancienne constitution et d'attaches représentatives avec les forces sociales de leur temps. C'est pourquoi le Parlement des fonctions sociales tiendrait, entre les anciennes assemblées représentatives, et les Parlements du type actuel, une place qui serait, sans doute, celle de la *virtus in medio*. Et c'est pourquoi aussi, par un moyen cependant très simple et à première vue anodin, on aurait réalisé une réforme très profonde (1). »

(1) H. Lambert : *op. cit.*, p. 77.

Voici donc un système qui présente, au point de vue qui nous occupe, une originalité qu'il était utile de signaler.

Système de M. Franz Hitze.

(Capital et travail et la Réorganisation de la Société.) (1)

Ce n'est pas seulement en France et en Belgique que l'on trouve des projets de représentation des intérêts professionnels, mais aussi en Allemagne.

M. Franz Hitze a proposé la construction d'un Sénat sur la base que nous examinons. Il reprend, en l'élargissant, l'esquisse de représentation professionnelle de Richard von Kaufmann; ce dernier voulait un « Conseil économique » émanant de « Chambres économiques », (Chambres de commerce, agricoles, de métiers, du travail), qui émettraient leur avis lors de l'élaboration des lois; une concentration de toutes ces Chambres diverses dans un « Sénat économique » ou dans un « Conseil économique ». M. F. Hitze veut que tous les intérêts légitimes figurent dans la représentation, et que la concentration des différents intérêts s'effectue seulement au « Sénat »; dans les arrondisse-

(1) Cf. Franz Hitze (Conseiller d'Etat, membre du Reichstag allemand et du Landtag prussien, professeur de sociologie). *Capital et Travail, et la Réorganisation de la Société*, Edit. française par J.-B. Weyrich, Paris 1898.

ments, au contraire, il ne faut que des Chambres professionnelles ; le travail législatif ne se ferait qu'au « Conseil d'économie sociale ».

L'organisation se concevrait ainsi ; les cultivateurs et les fermiers, les artisans y compris les compagnons, les ouvriers, les industriels, etc., d'un même cercle ou canton éliront au suffrage direct, pur et simple un représentant pour leur Chambre respective. Les Chambres agricoles, les Chambres de métiers, les Chambres du travail, etc., de plusieurs arrondissements combinés ensemble désigneraient ensuite leur représentant au « Conseil d'économie sociale » ou « Sénat », « soit qu'à cet effet les Chambres, comme autant de collèges distincts, émettent chacune son vote collectif et unique, soit que les membres des Chambres figurent tous individuellement comme électeurs. »

Si, dans un « cercle » il ne se trouve pas assez de « collègues », de « confrères de métier » (la loi doit fixer un minimum d'individus pour envoyer un représentant à la Chambre d'arrondissement), ils devront alors être classés avec ceux d'un autre cercle. Le minimum atteint, qu'ils soient peu ou beaucoup, les électeurs choisiront leur représentant. Le « cercle » doit être assez vaste pour que toutes les professions y soient suffisamment représentées et pour que les Chambres d'arrondissement ne soient pas trop grandes. Selon le plan de l'auteur, cha-

que arrondissement aurait sept chambres. Ainsi « les intérêts réels l'emporteraient de nouveau. Chacun posséderait des organes auxquels il pût s'adresser pour exposer ses griefs, organes plaidant et défendant sa cause. Et, en conséquence, les lois issues de ce corps seraient de nouveau accueillies avec faveur et bienveillance (1). »

Nous avons examiné les principaux systèmes appliquant la représentation des intérêts professionnels. Tous nécessitent des associations, des groupements de gens de même profession ou de profession similaire ou connexe. Mais semblable représentation n'a-t-elle pas existé en France, aux Etats-Généraux avec les « ordres » ? Telle est la question qui se pose maintenant ; nous étudierons ensuite les diverses propositions de représentation des intérêts professionnels qui, depuis, ont été présentées, et dont quelques-unes furent discutées dans nos assemblées.

(1) F. Hitze : *op. cit.*, p. 387 et 388.

DEUXIÈME PARTIE

SECTION I

LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PROFESSIONNELS EN FRANCE.

Cette représentation des intérêts professionnels existait-elle en France avant la Révolution ?

On pourrait être tenté de répondre par l'affirmative, si l'on se contentait d'un examen superficiel. Les Etats généraux étaient, au moins, dans les derniers temps, une assemblée élective, une représentation de trois ordres : la noblesse, le clergé, le tiers état ; c'était donc une assemblée représentative de la Nation. Il n'en fut pas toujours ainsi. Au quatorzième siècle, l'élection ne jouait qu'un rôle secondaire dans leur composition et l'on n'y trouvait pas la représentation de toutes les classes de la nation, mais plutôt d'ordres privilégiés ; la noblesse était représentée par les seigneurs qui étaient convoqués aux Etats généraux directement par le pouvoir et chaque seigneur y siégeait en vertu d'un droit ou d'un devoir personnel.

De même nature était la représentation du clergé ; c'étaient encore les seigneuries ecclésiastiques qui étaient représentées (elles l'étaient par procu-

reurs lorsqu'elles avaient pour titulaire une corporation ecclésiastique). Certaines villes, dites privilégiées, y étaient représentées par des procureurs élus. On ne trouvait donc pas toute la nation représentée, puisque le tiers n'y figurait qu'en partie, les roturiers des campagnes et des bourgs n'y envoyant point de députés (bien que, d'après la théorie juridique du quatorzième siècle, ils étaient censés représentés par leurs seigneurs). Avec l'affaiblissement du régime féodal, nous assistons à une transformation progressive du système des Etats généraux. La représentation du clergé et de la noblesse devient élective et les habitants des campagnes sont appelés à prendre part à l'élection des députés. On voit que la population prend peu à peu conscience de son droit à élever la voix dans les affaires publiques.

Pendant toute cette période, l'influence des corps de métiers se fit sentir dans l'élection des députés; dans les Etats généraux et dans les Etats provinciaux, la façon dont les délégués étaient élus et les cahiers rédigés assurait une assez grande influence à des groupements à base économique. Mais nous avons toujours, par-dessus cette représentation des intérêts, celle des ordres, qui, dans tout l'ancien régime, fut vraiment nette dans les assemblées des provinces et de la nation. C'est surtout dans les communes que nous trouvons des exemples d'une

représentation professionnelle et l'on est surpris « de la place que tiennent les corps de marchands « et d'artisans dans leur organisation politique (1). » Ces corps tiennent encore une large place dans les élections aux Etats généraux de 1789, car si les Etats antérieurs étaient composés de privilégiés, le Roi, en 1788, voulait que « tous ses sujets fussent appelés à concourir aux élections et que l'assemblée « fut vraiment nationale par sa composition comme par ses effets (2). »

En 1789 (règlement général sur les élections du 24 janvier 1789) le morcellement électoral du pays était basé sur l'ancienne division judiciaire de la France. Les élections devaient avoir lieu par bailliages principaux, autour desquels étaient groupées, dans certaines provinces, quelques juridictions considérées comme moins importantes et appelées bailliages secondaires. C'était au chef-lieu du bailliage principal que devaient se réunir les assemblées générales des trois Etats du ressort, seules investies du droit de nommer des députés aux Etats généraux.

L'assemblée générale du clergé se composait de l'évêque ou archevêque, de tous les ecclésiastiques

(1) Cf. Hubert Valleroux. *La Corporation d'arts et métiers et les syndicats professionnels en France et à l'étranger*. Paris, 1885.

(2) Préambule de l'arrêt du Conseil du 5 juillet 1788.

possédant bénéfices, curés de paroisses ou autres, des délégués des chapitres et des communautés religieuses des deux sexes, séculières ou régulières.

L'assemblée générale de la noblesse comprenait tous les nobles ayant la noblesse acquise et transmissible, âgés de 25 ans, nés Français ou naturalisés et domiciliés dans le ressort du bailliage. Les nobles possédant fiefs pouvaient se faire représenter ; ceux qui ne possédaient pas de fiefs comparaissaient en personne. De plus, les fils, veuves, les mineurs nobles pouvaient, s'ils possédaient des fiefs, se faire représenter à l'assemblée par un procureur fondé de leur ordre.

Le tiers état se composait de tous les habitants, nés Français ou naturalisés, âgés de 25 ans, domiciliés et compris au rôle des contributions ; ceux-ci participaient par une série de délégations successives à la formation de l'assemblée générale du tiers-état. Cette assemblée générale était constituée en effet par le quart de toutes les assemblées préliminaires réunies quelques jours auparavant au chef-lieu de chacun des bailliages (principal et secondaire) du ressort. Or, ces assemblées préliminaires, en plus ou moins grand nombre, suivant les provinces, étaient formées par quatre catégories de personnes :

1° Les représentants des corporations d'arts et métiers (1 délégué par 100 membres) ;

2° Les représentants des corporations d'arts libéraux (2 délégués par 100 membres) ;

3° Les représentants des domiciliés de la ville n'appartenant à aucune corporation (2 délégués par 100 individus) ;

Et 4°, les représentants nommés par les assemblées primaires rurales du ressort (2 délégués par 100 feux).

Malgré cette place faite aux représentants des divers groupes corporatifs, nous ne pouvons voir là un exemple précis de représentation professionnelle. Nous avons d'abord cette représentation des ordres, fermés, jaloux de leur indépendance qui subsiste et ensuite le droit de suffrage accordé, moins à l'individu qu'au groupement dont il fait partie ou à la seigneurie ou bénéfice dont il est titulaire. Nous sommes donc loin des groupements libres et ouverts que nous désirons.

Ce ne sera pas avec les Constitutions de la Révolution ou de l'Empire que nous retrouverons trace de la représentation professionnelle. Et de ceci la raison est simple. La Révolution, avec ses idées niveleuses et son concept de l'égalité mathématique et ses principes ultra-individualistes, a supprimé et proscrit toutes les associations qui auraient pu servir de base à une semblable représentation. C'est l'époque de la loi « Le Chapelier » du 14 juin 1791. L'Empire continuera la même politique, mais plu-

tôt dans le but de ne pas porter atteinte à la toute-puissance du gouvernement impérial.

Cependant, il faut noter, à cette époque, une conception embryonnaire de représentation professionnelle, que nous voyons énoncée dans un discours de Siéyès à la Convention nationale, à propos de la discussion sur l'acte constitutionnel :

« Je demande, disait Siéyès, une législature unique, c'est-à-dire un seul corps de représentants chargés de voter la loi, siégeant dans une seule Chambre... Si l'on voulait instituer le mieux en ce genre, dans mon opinion, on adopterait une combinaison propre à donner à la législature un nombre à peu près égal d'hommes voués aux trois grands travaux, aux trois grandes industries qui composent le mouvement de la vie d'une Société qui prospère, je parle de l'industrie rurale, de l'industrie citadine et de celle dont le lieu est partout et qui a pour objet la culture de l'homme.... Un jour viendra où l'on s'apercevra que ce sont là questions importantes ; mais au moins que la législature soit, dès à présent, la représentation la plus considérable par le nombre, comme elle l'est par ses fonctions... (1). »

Ainsi, avec la représentation des trois grandes

(1) Siéyès : Discours à la Convention nationale, séance du 2 Thermidor an III. (*Moniteur Universel*, n° 307 du 7 Thermidor an III.)

forces sociales, on aurait, selon Siéyès, une véritable représentation de la Nation.

Plus tard, Napoléon devait néanmoins consacrer le principe de la représentation des intérêts professionnels en donnant en 1815 l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire en vertu duquel, « par une heureuse innovation, l'industrie et la propriété manufacturière et commerciale, devaient avoir une représentation spéciale » (1). Cette représentation était réservée à la Chambre des députés, élective, et était organisée par l'article 33 et l'acte annexe du 22 avril 1815.

Art. 33. — L'industrie et la propriété manufacturière et commerciale auront une représentation spéciale.

« L'élection des représentants commerciaux et manufacturiers sera faite par le Collège électoral du département sur une liste d'éligibles dressée par les Chambres de commerce et les Chambres consultatives réunies suivant l'acte et le tableau ci-annexés numéro 2. »

L'acte annexe était encore intitulé :

« Acte pour régler le nombre des députés pour représenter la propriété et l'industrie commerciale et manufacturière. »

Article premier. — Pour l'exécution de l'arti-

(1) H. Pascaud : *Le suffrage politique chez les principaux peuples civilisés*. Paris, 1895, p. 175.

cle 33 de l'acte additionnel aux Constitutions relatif à la représentation de l'industrie et de la propriété commerciale et manufacturière, la France sera divisée en 13 arrondissements, conformément au tableau ci-joint n° 2.

Art. 2. — Il sera nommé pour tous les arrondissements 23 députés choisis : 1° parmi les négociants armateurs et les banquiers ; 2° parmi les manufacturiers ou fabricants, d'après la répartition portée au même tableau.

Art. 3. — Les députés seront nommés au chef-lieu et par les électeurs du département indiqué à la première colonne du tableau.

Art. 4. — Les députés seront pris nécessairement sur une liste d'éligibles formée par les membres réunis des Chambres de commerce et des Chambres consultatives de commerce de tout l'arrondissement commercial, lesquels nommeront au scrutin et à la majorité, un président, un vice-président et un secrétaire.

Art. 5. — L'assemblée chargée de la formation de cette liste y portera les commerçants qui se sont le plus distingués par leur probité et leurs talents, qui paient le plus de contributions, qui font les opérations les plus considérables en France et à l'étranger ou qui emploient le plus d'ouvriers et en les distinguant par la nature des opérations commerciales auxquelles ils se livrent.

Art. 6. — Cette liste sera de 60 pour chaque ar-

rondissement commercial et de 120 pour l'arrondissement de Paris. Il y aura sur chacune au moins un tiers de manufacturiers et un tiers de négociants.

Art. 7. — Elle sera renouvelée en entier tous les cinq ans à la fin de chaque législature ou en cas de dissolution de la Chambre des représentants.

Art. 8. — Le présent acte sera joint à l'acte additionnel aux constitutions en date de ce jour.

Par l'Empereur :

Le ministre, secrétaire d'Etat,

Signé:

Signé: Duc de BASSANO.

NAPOLÉON.

Cet acte organisait peut-être un commencement de représentation professionnelle, mais lui donnait une bien faible part dans la représentation à la Chambre : sur 629 sièges, 23 seulement lui étaient attribués. De plus, il laissait de côté tout ce qui a trait à l'agriculture.

Cette constitution n'eut aucune portée pratique en raison de son existence éphémère; née avec le régime des Cent Jours, elle disparut avec lui au milieu des dernières convulsions de l'Epopée Impériale.

La Constitution Royale qui survint ne continua pas cette expérience, bien que le principe de la représentation professionnelle ait été très discuté

dans les Chambres de la Restauration, en 1816-1817, à l'occasion de la loi électorale en 1817 (1).

Depuis cette époque, il n'est plus question de représentation professionnelle, en matière politique du moins.

Pour certains auteurs, la représentation des intérêts aurait pris place dans notre constitution par la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat. Mais, en fait, il n'en est rien. Le législateur de 1875 aurait déclaré, il est vrai, qu'à côté de la Chambre représentant les individus, il fallait une deuxième assemblée représentant les groupes sociaux ; or, parmi ces groupes « le seul qui, par « son long passé, par ses racines poussées dans le « pays, fût suffisamment intégré pour recevoir une « représentation politique, était la commune administrative » (2). Le Sénat était donc le représentant des groupes sociaux à côté de la Chambre représentant les individus. « Ce point, dit M. Duguit, dans son *Droit constitutionnel*, a été réalisé « imparfaitement en 1875 et 1884, car si la Commune est l'unité électorale, pourquoi donner

(1) Voir ces discussions au *Moniteur Universel* de 1816 et le résumé fait par M. Labussière dans : *La Représentation politique des intérêts professionnels*, thèse, Paris, 1901.

(2) L. Duguit. De l'élection des sénateurs. *Revue politique et parlementaire*, septembre 1895.

L. Duguit. *Droit Constitutionnel*, t. II, p. 24.

« l'électorat sénatorial aux députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement ?

« Le député représente les personnes et non les groupes ; pourquoi nomme-t-il le Sénat, qui ne doit représenter que les groupes ? » On peut donc accepter pour les communes une représentation politique, mais elles ne peuvent être les seules à avoir ce droit, qui doit être accordé aux unions ouvrières, industrielles, agricoles, commerciales, scientifiques, toutes associations qui, détruites par la Révolution, se sont rétablies ou se rétablissent actuellement. Enfin, tandis qu'en 1875 le Sénat assurait une prépondérance certaine aux communes rurales qui, dans sa pensée, représentaient l'élément conservateur, en donnant un délégué à toutes les communes, quelle que fût leur population en 1884, on assure cette prépondérance aux centres urbains de moyenne importance, puisque les onze villes qui, non compris Paris, ont plus de 100.000 habitants et représentent une population de 2.127.252 âmes, ont 246 délégués, quand les 370 communes de moins de 100 habitants, reçoivent 350 délégués. On ne trouve point dans les lois sur l'organisation de notre Sénat la représentation professionnelle ou même des groupes sociaux qu'on prétendait y trouver. Des propositions ont été faites depuis pour l'élection des Sénateurs, mais ces propositions ne sont pas basées sur la représentation professionnelle.

En 1894, lors de la discussion à la Chambre des députés, à propos de la prise en considération du projet de résolution relatif à la révision des lois constitutionnelles, il fut encore question de la Représentation professionnelle. Ce fut M. l'abbé Lemire qui porta la question à la tribune; dès le début de son discours, il pose nettement la question en déclarant qu'à ses yeux, le point le plus important est la suppression du Sénat, tel qu'il est aujourd'hui. « A côté de la Chambre des députés, « issue du suffrage universel direct, je voudrais « une autre Chambre nommée par les divers états, « professions, corps de métiers, nommée par une « démocratie organisée d'après ses intérêts divers. « Cette assemblée mettrait, à côté de la représentation numérique que nous avons, la représentation professionnelle que nous n'avons pas, et « qu'on demande de toutes parts (1). »

Et cette thèse, il la reprenait deux ans plus tard, à propos de la discussion sur les propositions de loi relatives à l'élection des sénateurs : « Pour faire « contrepoids au suffrage universel direct qui « nomme la Chambre, vous avez besoin de quelque « chose d'universel au Sénat. Vous n'avez qu'un « moyen, c'est de faire la représentation de ce qui

(1) Chambre des Députés. Séance du 16 mars 1894. *J. O.*, déb. parl. Ch. page 562.

« est aussi universel que les idées et que les passions ; je veux dire la représentation des intérêts... »

«...A côté de la Chambre, issue des idées et des passions, mettez une autre Chambre qui émane des intérêts professionnels de tous les citoyens français. Les intérêts professionnels sont ceux du travail et le travail, c'est la loi qui s'impose à tout homme sous une forme ou sous une autre ; c'est pourquoi le Sénat doit renfermer des représentants de tous les travailleurs français... Pour la nomination des délégués sénatoriaux, on pourrait faire un tableau des professions de tous les citoyens français, d'après les listes du dernier recensement. Ces professions seraient partagées en trois grandes catégories : 1° professions agricoles et professions connexes ; 2° industrie, commerce et transports ; 3° professions libérales et corps constitués au service de l'Etat... D'après la loi de 1884, la plupart des départements nomment trois sénateurs. Ces trois sénateurs seraient tout naturellement désignés par les trois catégories de délégués professionnels qui existent partout (1). »

Il y a là un projet intéressant, mais qui ne fut suivi d'aucune réalisation pratique.

(1) Ch. des députés. Séance du 16 novembre 1896. *J. O.*, déb. parl. p. 1579 et suiv.

Nous pouvons encore noter une application effective de la représentation des intérêts, celle qui résulte du décret du 23 août 1898 (1) organisant les délégations financières algériennes ; ce ne sont là que des assemblées purement consultatives. Ces délégations ont pour but de donner leur avis sur les questions d'impôts, de taxes assimilées et toutes autres questions d'ordre économique et financier. Elles représentent trois classes d'intérêts : les colons, les contribuables autres que les colons et les indigènes musulmans. Les résultats de cet essai furent concluants. « Au moment même, dit M. J. Tho-
« mas (2) où de graves troubles l'agitaient (l'Al-
« gérie) où des haines violentes déchaînées pou-
« vaient faire croire que les populations algérien-
« nes étaient mûres pour les pires excès des luttes
« religieuses et sociales, la colonie se recueillait et
« dans une heure de calme et de tranquille ré-
« flexion, elle envoyait, au sein des délégations fi-
« nancières, une élite d'hommes de savoir et d'ex-
« périence, appelés peut-être à exercer une action
« bienfaisante et décisive sur les destinées de l'Al-

(1) *J. O.*, 25 août 1898, p. 5270 et l'arrêté du Gouverneur général de l'Algérie du 4 octobre 1898 (*Bulletin officiel du Gouvernement général de l'Algérie*, 1898, n° 1541, p. 996) et Cf. l'étude de M. J. Thomas, chargé de cours à l'école de droit d'Alger, dans la *Revue de Droit public et de la Science politique*, p. 52 à 89 et 252 à 272.

(2) J. Thomas : *op. cit.*, p. 256.

« gérie. » Ce sont, il est vrai, des assemblées purement consultatives, mais qui sait si, transportée dans le domaine de la politique, pareille institution n'eût pas donné les mêmes satisfactions ?

Citons deux lois qui ont fait depuis l'application du principe de la représentation professionnelle pour l'élection du corps qui, il faut le reconnaître, n'ont aucunement le caractère politique. Nous voulons parler de la loi du 27 mars 1907, pour l'élection aux Conseils des prud'hommes, et de la loi du 19 février 1908 pour l'élection aux Chambres de Commerce.

Enfin, nous ne pouvons terminer ce chapitre sans parler d'une proposition de loi, déposée tout récemment sur le bureau de la Chambre des députés. Cette proposition, présentée par MM. Jean Hennessy, de Lanessan, James Hennessy, Voyer, Paul Mairat, Robert David, de Montjou et Beauchamps, députés, est la résultante d'un mouvement d'idées dont le berceau est dans la région des Charentes et du Poitou. Elle procède de deux désirs différents : « Substituer aux divisions départementales des « circonscriptions administratives plus étendues, « faciliter, en autorisant les électeurs à se grouper « en grandes catégories professionnelles, l'accès « sion à l'assemblée régionale d'hommes ayant des « compétences professionnelles reconnues », c'est-à-dire « la Profession représentée dans la région organisée ».

Ce mouvement régionaliste eut comme point de départ une alliance économique entre les agriculteurs, les commerçants, les industriels et les ouvriers. Dans une réunion tenue à Angoulême, le 28 juillet 1912, en présence de délégués des groupements professionnels de la Région, fut décidée la nomination d'un Comité appelé « Comité de Représentation professionnelle et d'action régionaliste du Centre-Ouest Maritime ». Ce Comité organisa d'autres assemblées à La Rochelle, le 27 octobre 1912, à Poitiers, le 15 décembre 1912, à Niort, le 2 février 1913, et enfin un grand Congrès à Angoulême le 6 avril 1913, dans lequel fut adoptée la proposition de loi dont nous parlons ; en outre fut décidée la formation à Paris d'une Ligue de Représentation professionnelle et d'action régionaliste, dont le but est d'étendre à toute la France et de faire pénétrer ces idées dans tous les milieux et par tous les moyens légaux. Sous ces auspices, de nombreuses réunions ont été tenues depuis dans différentes villes de France. La proposition de loi fut discutée, article par article, dans ces réunions et donna lieu à des débats intéressants, auxquels prirent part des personnes de toutes les professions (1).

L'exposé des motifs nous indique d'abord la né-

(1) Pour le détail de ces discussions, voir le journal *l'Union commerciale, industrielle et agricole des Charen-*

cessité de remédier à la centralisation excessive dont notre pays souffre ; pour cela, il faut substituer aux départements actuels, divisions trop petites, trop géométriques et presque rigides, des divisions administratives plus grandes, c'est-à-dire les régions ; aussi, la proposition de loi prévoit-elle, dans ce but, la délimitation légale de régions qui seraient constituées après une vaste enquête nationale ; ces régions grouperaient en une même circonscription administrative les habitants d'une même partie de territoire unis par les affinités de milieux, les usages établis, les conditions économiques, etc. Toutes ces régions seraient soumises néanmoins à des lois identiques, modifiables seulement par les assemblées nationales et en relations avec le pouvoir central représenté par le préfet régional. Cette suppression du cadre administratif départemental rend possible la décentralisation administrative en concentrant « dans quelques centres régionaux, pour en réduire le nombre et en accroître le rendement, la direction de nombreux services auxquels les départements n'offrent plus un champ d'action assez vaste et en transfé-

tes et du Poitou, n^{os} des 25 août, 10 novembre 1912, 9 janv. 27 fév. et 27 avril 1913.

Sur la proposition de loi : les articles parus dans *l'Echo de Paris* et surtout ceux du *Temps*, du 27 juin 1913 et du *Matin*, 1^{er} août 1913.

rant, dans ces mêmes centres régionaux, beaucoup de services qui encombrant les administrations centrales (1) ». On constituera une commission dont les membres, pris en dehors des Chambres, seront nommés par le Gouvernement et qui aura pour but d'établir la carte régionale de la France; cette carte servira de base de discussion à une vaste enquête que le Comité de constitution devra entreprendre auprès des groupements professionnels, syndicats, associations, Chambres de commerce, etc... L'enquête faite, le Comité de constitution émettra de nouvelles propositions qui seront définitives, s'il ne s'est pas élevé de protestations contre elles.

Pour corroborer cette première transformation, il faut que, dans chaque région, les représentants qualifiés de toutes les forces vives du pays, participent à la direction des affaires publiques ; aussi à l'assemblée régionale siégeront, dans une proportion équitable, les hommes exerçant les diverses professions dont dépend la prospérité régionale. Pour nommer ces membres de l'Assemblée régionale, les électeurs qui ont le droit d'y prétendre, pourront se grouper dans une des grandes catégories professionnelles :

Agriculteurs;

(1) Cf. *Exposé des motifs*.

Commerçants;

Industriels;

Membres des professions libérales;

Fonctionnaires.

Sinon, ils pourront rester confondus sur une liste générale. Mais, une fois inscrits sur les listes professionnelles, les électeurs sont tenus de choisir pour représentants des candidats exerçant la même profession qu'eux, puisqu'ils doivent voter avec les électeurs de la liste sur laquelle ils se sont fait inscrire et, qu'en outre, une des conditions pour se présenter aux suffrages des électeurs inscrits sur une liste professionnelle est de figurer sur cette liste. Afin d'assurer à chaque catégorie une bonne représentation, le plus grand nombre de sièges possibles doit être attribué à chacune d'elles sans, cependant, grossir démesurément le nombre des membres de l'Assemblée régionale ; aussi, le vote aura lieu dans la région au scrutin de liste. On augmenterait les pouvoirs des Conseils d'arrondissement qui s'occuperaient des intérêts locaux. Enfin, la moitié des sièges de l'assemblée régionale serait répartie également entre les six listes électORALES et l'autre moitié répartie entre ces listes, au prorata du nombre de leurs électeurs ; de cette façon, tous les électeurs des listes professionnelles et les électeurs de la liste générale auront, quelque soit leur nombre, des représentants et pourtant les

listes les plus nombreuses auront proportionnellement un plus grand nombre de représentants ; en outre, dans chaque catégorie, sur la demande du quart des syndicats, légalement constitués dans la région depuis quatre ans, les sièges attribués d'une façon fixe à chaque catégorie professionnelle pourraient être réservés, moitié aux salariants et moitié aux salariés, tous les candidats devant être soumis pour l'élection à des conditions identiques. (Cette disposition, adoptée après une vive discussion dans l'assemblée de Poitiers (journal ci-dessus cité, 9 janvier 1913), n'a pas été introduite dans la proposition de loi, afin de ne pas diviser les divers éléments de la profession et parce que, dans la composition des listes des candidats, par une entente préalable entre eux, il pourra être tenu compte, pour satisfaire tous les désirs légitimes, du droit que les divers éléments des professions, les différentes subdivisions des catégories professionnelles et les différentes parties de la Région auraient à se trouver représentées dans l'assemblée régionale. Il y a là une difficulté évidente assez difficile à résoudre.

L'assemblée régionale n'aura pas à se préoccuper constamment de l'organisation du travail, du règlement des différends professionnels ; mais, elle aura à discuter les grands intérêts généraux de la Région ; à pourvoir aux services assurés actuelle-

ment par les conseils généraux. Il est à prévoir, avec le temps, une augmentation de leurs attributions, ce qui permettrait une autonomie plus grande des populations provinciales. Dans une démocratie organisée, l'assemblée régionale deviendrait ainsi l'intermédiaire entre les communes et l'Etat, entre les corporations régionales et l'Etat.

Cette proposition de loi, déposée en 1913, prouve combien les idées de représentation professionnelle ont fait et font du chemin. Ce n'est pas là un mythe, mais une réalité. Ces idées ont un présent plus glorieux que leur passé ; elles se sont dégagées nettement à notre époque et ont conquis beaucoup d'esprits. Cependant, il n'y a pas, en la matière, que notre pays à examiner ; il y a les pays qui nous entourent et où nous verrons, dans certains, non seulement des projets, mais encore une application pratique de représentation professionnelle.

SECTION II

LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PROFESSIONNELS A L'ÉTRANGER.

Si nous n'avons pas trouvé, en France, une application pratique de la Représentation professionnelle, il n'en est pas de même à l'étranger. Dans certains états, comme ceux de l'Empire allemand, nous verrons des éléments embryonnaires de notre système; dans d'autres, comme l'Autriche, nous aurons une application, mais seulement dans le passé de la Représentation professionnelle; enfin, c'est en Espagne qu'existe, pour le recrutement du Sénat, une application approximative de la Représentation professionnelle. Nous allons examiner en premier lieu la constitution espagnole.

A) *Espagne.*

Constitution du 30 juin 1876. — Loi électorale du Sénat du 8 février 1877. — Loi électorale actuellement en vigueur concernant la Chambre des députés du 8 août 1907.

D'après la Constitution de 1876, le pouvoir législatif est aux Cortès, d'accord avec le Roi : les Cortès se composent (art. 19), de deux assemblées, le

Sénat et la Chambre des députés, dont les pouvoirs sont égaux (art. 19). « Las Cortes se componen de dos Cuerpos colegisladores, iguales en facultades: el *Senado* y el Congreso de los Diputados ».

Le Sénat est un corps plutôt à caractère aristocratique et se compose de deux éléments nettement distincts : la moitié de ce corps comprend des membres à qui le privilège du sang ou leur haute situation a valu de devenir sénateurs de droit ou à la suite d'une nomination du roi ; l'autre moitié comprend un élément élu.

Quant au Congreso, qui est en dehors de notre étude, c'est la Chambre populaire élue au suffrage direct universel et secret, représentant la masse des Espagnols.

Le Sénat Espagnol.

Le Sénat actuel se compose de trois classes de sénateurs : 1° Des sénateurs de droit ; 2° Des sénateurs nommés à vie par la couronne ; 3° Des sénateurs élus par les corporations de l'Etat et les plus fort imposés dans la forme déterminée par une loi organique. La première et la deuxième classe ont 180 sièges et la troisième classe, 180 à elle seule ; ce qui nous donne 360 membres pour le Sénat.

A) *Sénateurs de droit*. — Ce sont : 1° Les fils du roi et de l'héritier présomptif de la Couronne lors-

qu'ils ont atteint leur majorité ; 2° Les Grands d'Espagne, à condition de n'être sujets d'aucune puissance étrangère et de jouir d'une rente annuelle de 6.000 pesetas, provenant de biens propres immobiliers ou de valeurs assimilées aux immeubles par la loi ; 3° Les capitaines généraux de l'armée et l'amiral de la flotte ; 4° Le patriarche des Indes et les archevêques ; 5° Les présidents du Conseil d'Etat, du Tribunal suprême, du Tribunal des Comptes, du Tribunal supérieur de la Guerre et du Tribunal de la flotte, après deux ans d'exercice (Constitution 1876, art. 21.)

B) *Sénateurs à vie nommés par la Couronne.* — L'article 22 de la Constitution de 1876 enferme le choix par la Couronne des Sénateurs à vie dans des catégories déterminées et limite à ces mêmes catégories le choix des électeurs en ce qui concerne les sénateurs élus. « Pourront seuls être nommés par le Roi ou élus par les corporations de l'Etat et les plus fort imposés : 1° Le Président du Sénat ou le Président de la Chambre des députés ; 2° Les députés qui ont fait partie de trois Chambres différentes ou qui ont exercé pendant huit ans les fonctions législatives ; 3° Les ministres de la Couronne ; 4° Les évêques ; 5° Les Grands d'Espagne ; 6° Les lieutenants généraux de l'armée et les vice-amiraux de la flotte ayant deux ans de grade ; 7°

Les ambassadeurs après deux ans de service effectif et les ministres plénipotentiaires après quatre ans; 8° Les conseillers d'Etat, le fiscal du Conseil d'Etat, les ministres et les fiscaux du Tribunal suprême, ainsi que du Tribunal des comptes, les Conseillers du Tribunal supérieur de la Guerre et du Tribunal de la flotte, le doyen du Tribunal des ordres militaires après deux ans d'exercice; 9° Les présidents ou directeurs de l'Académie espagnole, des Académies d'histoire des beaux-arts de Saint-Ferdinand, des sciences exactes, physiques et naturelles, des sciences morales et politiques et de médecine; 10° Les académiciens des corporations ci-dessus mentionnées qui occupent la première place par rang d'ancienneté, les inspecteurs généraux de première classe des corps des ingénieurs des chaussées, mines et montagnes; les professeurs des Universités qui comptent quatre années d'exercice à dater de leur nomination. Les personnes indiquées dans les catégories précédentes devront jouir d'un revenu de 7.500 pesetas provenant, soit de leurs biens propres, soit des traitements de leurs emplois, qui ne peuvent leur être enlevés sans décision judiciaire, soit de pensions de retraite; 11° Ceux qui depuis deux ans possèdent une rente annuelle de 20.000 pesetas ou paient au Trésor 4.000 pesetas de contributions directes, s'ils jouissent d'un titre de noblesse (títulos del Reino) ou s'ils ont été députés aux Cortès, députés provinciaux ou alcades dans

les capitales de provinces ou dans les villes de plus de 20.000 âmes; 12° Tous ceux qui ont une fois exercé les fonctions de sénateur, avant la Constitution de 1876. A ceux qui, pour être sénateurs, auront à un moment donné prouvé qu'ils possédaient la rente exigée pour être sénateur de droit, il suffira d'une attestation du registre de la propriété pour prouver qu'ils sont toujours propriétaires des mêmes biens...

c) *Sénateurs élus.* — Les 180 sénateurs électifs sont élus pour cinq ans parmi les Espagnols âgés de 35 ans, rentrant dans l'une des catégories mentionnées à l'article 22 de la Constitution pour les nominations de sénateurs à vie, qui n'ont jamais été l'objet d'une poursuite criminelle, qui jouissent de tous les droits civils et dont les biens sont libres d'engagements (Constitution, art. 26).

Cette partie élective se renouvelle par moitié tous les cinq ans et en totalité quand le Roi dissout cette partie du Sénat (art. 24).

Ces 180 sénateurs sont élus dans des proportions strictement fixées et par des corporations limitativement désignées par la loi électorale du Sénat du 8 février 1877 (*Annuaire de législation étrangère*, 1877, page 429 et suivantes).

A) Neuf sénateurs sont élus par le clergé à raison de un par archidiocèse, par les archevêques,

évêques et délégués des chapitres de chacune des neuf provinces ecclésiastiques de Tolède, Séville, Grenade, Santiago, Saragosse, Tarragone, Valence, Burgos et Valladolid, réunis au chef-lieu de la province (article premier de la loi);

b) Six sénateurs sont élus par les six académies: Royale espagnole, d'histoire, des beaux-arts, des sciences exactes, physiques et naturelles, des sciences morales et politiques et celle de médecine de Madrid (article premier).

c) Dix sénateurs élus par chacune des dix universités de Madrid, Barcelone, Grenade, Oviedo, Salamanque, Santiago, Saragosse, Séville, Valence et Valladolid, avec le concours des recteurs et professeurs, des docteurs immatriculés, des directeurs des établissements d'enseignement secondaire et des chefs des écoles spéciales de la circonscription (article premier).

d) Cinq sénateurs élus à raison de un par région, par les Sociétés économiques d'amis du pays (qui perpétuent les plus anciennes associations du royaume et sont à peu près équivalentes à nos Chambres de commerce et d'agriculture (1) qui sont groupées en cinq régions dont les centres sont Madrid, Barcelone, Léon, Séville et Valence. Chaque société d'une même région élit un délégué par cin-

(1) Cf. Jean Lagaillarde. *La Constitution espagnole et le Régime parlementaire en Espagne*, thèse, Toulouse, 1906.

quante membres et ces délégués élisent un sénateur pour la région (article premier).

E) Enfin les députés provinciaux (nos conseillers généraux), les délégués des municipalités « *compromissarios* » (dont le choix appartient aux membres des conseils municipaux et à un nombre quadruple des plus imposés des communes) réunis au chef-lieu de leur province respective, forment dans chaque province un collège électoral qui élit trois sénateurs: les sénateurs de cette cinquième catégorie sont au nombre de 150 (art. 2).

Ce qui nous donne le total de 180 membres pour la partie élective. Nous devons noter cette condition que pour être électeur sénatorial, il faut être Espagnol, majeur selon la loi de Castille, chef de famille, domicilié et possesseur d'une maison dans une commune du royaume et jouir de ses droits civils et politiques (art. 3).

Ainsi « de cette organisation du Sénat, il résulte que la Chambre haute espagnole participe à la fois de la Chambre des Lords d'Angleterre, grâce à l'élément aristocratique qui en fait partie de droit, du Sénat italien par les sénateurs à vie dont la nomination est laissée au Roi et enfin du Sénat français par le mode d'élection des sénateurs désignés comme chez nous par les représentants des diverses municipalités et les députations provinciales, mais avec cette grave différence que l'élec-

tion des délégués communaux n'est point laissée à l'ayuntamiento, ou conseil municipal de chaque commune, mais à une assemblée formée pour partie des conseillers municipaux et pour la plus grande part des principaux contribuables » (1).

Nous pouvons donc conclure de cet examen de la constitution espagnole qu'il n'y a pas un recrutement sénatorial basé sur une véritable représentation professionnelle, comme nous l'entendons : tout d'abord, le Sénat espagnol a une base tout aristocratique, avec ses sénateurs de droit et ses sénateurs nommés par la Couronne. Ensuite, la partie élective du Sénat elle-même est trop limitée, quant à son recrutement, à une élite de certaines corporations et nous disons de certaines, car toutes les professions ne sont pas représentées ; il y a, il est vrai, 150 sénateurs élus par les députés provinciaux et les délégués des municipalités ; mais le choix de ces délégués n'appartient-il pas aux membres des Conseils municipaux et à un nombre *quadruple* des plus imposés des communes ? Enfin, il y a une sorte de condition censitaire dans la qualité d'électeur sénatorial, puisqu'il faut être possesseur d'une maison dans une commune du royaume.

(1) Cf. Jean Lagaillarde. *La Constitution espagnole et le Régime parlementaire en Espagne*, p. 125, thèse, Toulouse, 1906.

Mais il n'en reste pas moins — et nous le verrons par la suite — que l'Espagne est le seul pays qui ait encore de nos jours un Sénat recruté d'après la Représentation de certains intérêts professionnels.

B) Autriche.

Loi constitutionnelle du 21 décembre 1867, modifiant celle du 26 février 1861, sur la représentation de l'Empire, dont les articles 1, 6, 7, 12 et 18 sont modifiés par la loi du 26 janvier 1907 (*Ann. de législation étrangère*, 1907, 7^e vol. 2^e série, p. 259 et suiv., p. 270 et suivantes).

Si nous étudions la constitution de l'Autriche, c'est en raison de son passé, car depuis 1907, l'Autriche a cédé au mouvement qui entraîne tous les peuples vers la démocratie; elle a fait, cette année-là, l'expérience complète du suffrage universel. Mais on trouve une application partielle et d'ailleurs très imparfaite de la représentation professionnelle dans le système électoral qui fonctionnait avant 1907. On peut distinguer, jusqu'en 1907, deux périodes dans l'histoire de l'Autriche, au point de vue politique, de 1867 à 1896 et de 1896 à 1907. Ces deux périodes du mouvement politique ont été gouvernées par des luttes de races et d'influence entre les deux éléments allemand et slave (1).

(1) Voir dans deux articles de M. H. Nézard, parus dans la *Revue générale d'administration*, juillet et août 1907,

D'après la Patente du 26 février 1861, le Reichsrath est divisé en deux Chambres : la Chambre des Seigneurs (Herrenhaus), qui se compose de membres héréditaires ou nommés à vie par l'Empereur, et la Chambre des Représentants (Abgeordnetenhaus). de 1867 à 1873, les députés au Reichsrath furent nommés par les Diètes provinciales elles-mêmes. La loi électorale fondamentale de l'Empire du 2 avril 1873 introduisit le principe de la députation directe par le corps électoral. Le système électoral, organisé par cette loi, reposait sur le principe des quatre classes ou Curies :

A) Dans la première votaient les grands propriétaires fonciers, nobles, prélats, classe essentiellement féodale; le droit de vote était attaché au caractère juridique de domaine seigneurial, noble ou ecclésiastique; si la terre devait payer un certain impôt foncier, variable avec les provinces, 50 à 200 florins, ce cens néanmoins à lui seul était insuffisant; et jamais, sauf en Dalmatie, une terre roturière, quelle que fût sa valeur, ne donnait le droit de vote; en outre, pour cette classe, la loi admettait le vote par procuration, ce qui se comprend, puisque, étant attaché à la terre, le vote doit toujours être exercé; et grâce à cela, pouvaient

p. 171 et 325 et intitulés *Le suffrage politique en Autriche*, une description détaillée de ces réformes et de la Législation électorale.

prendre part au vote, ceux à qui la loi refuse l'exercice du droit de vote, comme les femmes et les militaires en activité de service et les corps ou personnes morales (églises, écoles, congrégations, fondations, etc.), qui détiennent des terres nobles. Cette classe avait 5.431 électeurs, nommant 85 députés, soit 1 député pour 74 électeurs. (Recensement de 1900).

b) Dans la deuxième, votaient les électeurs des « villes, marchés et lieux industriels », représentation bourgeoise, car l'électeur de la deuxième curie payait un cens minimum de 10 florins d'impôts directs, cens abaissé, en 1882, à 5 et, en 1896, à 4 florins; cette classe avait 493.804 électeurs, nommant 118 députés, soit un député pour 4.193 électeurs.

c) Dans la troisième votaient les électeurs des « Chambres de commerce et d'industrie », représentation exclusivement bourgeoise, car il fallait une grosse situation industrielle pour être membre de la Chambre de commerce. Elle avait 556 électeurs, nommant 21 députés, soit 1 pour 26 électeurs.

d) Dans la quatrième votaient les électeurs des « Communes rurales ». Cette classe comprenait 1.585.466 électeurs nommant 129 députés, soit 1 pour 12.290 électeurs. On voit que ce système comprenait des inégalités, d'abord privilège au profit de la première classe avec le vote par procuration;

puis, inégalité dans la représentation et enfin inégalité dans la manière de voter; en effet, alors que dans les trois premières curies, le vote était direct et secret, dans la quatrième, il était, en règle générale, à 2 degrés et verbal (et ce vote verbal ne rendait plus aussi sincères les élections, par suite de la présence du grand propriétaire devant le paysan, petit propriétaire ou même fermier, et de l'employeur devant l'employé.) Ce régime n'était donc qu'une représentation professionnelle fort incomplète « que la troisième classe d'électeurs, Chambres de commerce ou d'industries et, si l'on veut, dans la deuxième classe, les marchés et les centres industriels en sont peut-être des embryons, mais des embryons non développés et que ce n'est point, en tous cas, la représentation professionnelle embrassant toutes les professions et les distribuant en 3 ou 4 groupes proportionnellement représentés (1) ». Après le rejet, en 1893, d'un projet (projet Taaffe) qui devait permettre l'ouverture des curies 2 et 4 (villes et campagnes) au suffrage quasi-universel, par la suppression du cens (nécessité seulement de savoir lire et écrire et d'une résidence de 6 mois), il fallut cependant donner satisfaction aux aspirations démocratiques. Aussi le comte Badeni fit-il voter un compromis, car, déclarait-il, « le gouvernement ne veut pas que le suffrage univer-

(1) Ch. Benoist. *La Crise de l'Etat moderne*, p. 218.

sel soit la base exclusive du système électoral. Il demande que l'on reconnaisse aussi le droit de suffrage qui résulte des conditions économiques et intellectuelles spéciales des citoyens ».

Ce fut la loi du 14 juin 1896 : les quatre curies étaient maintenues et continuaient à envoyer des députés; elle ajoutait une cinquième curie dite « classe générale d'électeur s » (*Allgemeine Wählerklasse*) où votaient tous les citoyens ayant l'indigenat autrichien, l'âge de 24 ans et 6 mois de résidence, avant le jour de la convocation électorale, payant un cens de 4 florins avec exclusion des indigents, ayant reçu des secours de l'Assistance publique, de l'Etat ou de la Commune, pendant l'année qui précède l'élection; exclusion des majeurs en curatelle et des faillis ; exclusion des condamnés pour crimes et délits et exclusion des militaires et assimilés. Cette curie envoyait 72 députés (sur une Chambre de 425 représentants); et outre ces électeurs, elle comprenait encore tous les électeurs des quatre premières classes qui votaient déjà dans leurs curies respectives de par leurs intérêts spéciaux et votaient en plus, en tant que simples citoyens, dans la cinquième curie. Il y a encore là inégalité dans la représentation, d'autant plus grande que les membres des Chambres de commerce et d'industrie avaient un double vote (un pour l'intérêt industriel de l'usinier, un pour l'intérêt urbain ou rural de propriétaire; et cet électeur

pouvait encore voter en tant que citoyen dans la cinquième).

Cette législation compliquée a disparu avec la loi du 26 janvier 1907, qui a une base très démocratique, l'électorat étant attribué à tout citoyen âgé de 24 ans (âge de la majorité civile en Autriche), ayant la nationalité autrichienne (*Staatsbürgerschaft*) et résidant depuis un an dans la commune; et la loi a délimité toutes les circonscriptions électorales. Seule, la Chambre des seigneurs conserve encore une certaine représentation des intérêts avec ses membres de droit (princes majeurs de la maison impériale; — 18 princes de l'Eglise; des membres à titre héréditaire et enfin des membres à titre viager choisis par l'Empereur en nombre illimité, avant 1907, et avec maximum de 170 d'après la loi).

Bien que nous ne puissions pas trouver, en Autriche, un exemple pratique de représentation professionnelle, il ne faut pas perdre de vue que la Chambre autrichienne d'alors contenait, au point de vue professionnel, des représentants qui donnaient une idée moins fautive et un peu plus fidèle des intérêts de leurs électeurs que celle que nous pourrions avoir en contemplant de nos jours une assemblée représentative de notre pays (1).

(1) En 1885, sur 353 députés autrichiens, il y avait 149 propriétaires et agriculteurs; 51 avocats et notaires; 40

C) *Les Villes Hanséatiques.*

On comprend, dans cette rubrique, les trois villes libres de l'Empire allemand : Brême, Hambourg et Lubeck. Ces trois villes ont, quant à leur constitution, des points de contact et présentent, à ce point de vue, un curieux mélange d'ancien et de moderne; le système de représentation professionnelle que nous trouvons dans la constitution de la ville de Brême est d'un type plus moderne et plus complet que ne l'était le système autrichien.

VILLE DE BRÊME

Constitution du 21 février 1854, révisée le 17 novembre 1875 et, en dernier lieu, le 1^{er} janvier 1894.

Le pouvoir est partagé entre deux assemblées : le Sénat et la Bourgeoisie (Bürgerschaft).

Le Sénat est composé de 16 membres dont 10 doivent être jurisconsultes et 3 au moins négociants.

La Bourgeoisie est élue par les citoyens âgés de vingt-cinq ans, depuis trois ans domiciliés au

employés ; 27 professeurs et maîtres ; 24 ecclésiastiques ; 23 fabricants et industriels ; 10 négociants en gros et marchands ; 10 médecins ou officiers de santé ; 7 capitalistes ou banquiers ; 5 ingénieurs ; 5 publicistes et journalistes et 2 artisans.

Cf. Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 221.

lieu du vote et divisés en huit classes ; chaque classe élit ses propres députés (il y a 150 députés). Dans la première classe, nous voyons les électeurs munis de diplômes universitaires qui élisent 14 députés ; dans la deuxième, les commerçants de la ville avec 42 députés ; dans la troisième, les industriels de l'Etat entier répartis en dix sous-classes suivant la variété des professions, avec 22 députés ; dans la quatrième, tous les autres électeurs de la Ville qui ne rentrent pas dans les classes précédentes avec 44 députés ; dans les cinquième et sixième classes, tous les électeurs des deux villes annexées à l'Etat de Brême, avec, respectivement 4 et 8 députés ; dans les septième et huitième classes, tous les électeurs des 35 communes rurales de l'Etat, avec, dans la septième, les plus haut imposés et la huitième, les autres citoyens. « C'est là, dit M. Ch. Benoist (1) une représentation organique sous une forme moderne, en ce qu'elle descend jusqu'au suffrage universel et se règle sur la profession ouverte ; c'est une représentation organique double, en ce sens qu'elle organise tantôt le corps électif (Sénat), tantôt le corps électoral (Bourgeoisie). Il y a une grande différence avec les autres systèmes, espagnol et autrichien, en ce sens que nous ne trouvons plus ici cet élément aristocrati-

(1) Cf. Benoist : *op. cit.*, p. 230 et suiv.

que incompatible avec nos institutions et nos mœurs démocratiques modernes.

VILLE DE LUBECK

*Constitution du 29 décembre 1851, révisée en dernier lieu,
le 2 octobre 1907.*

Le pouvoir est exercé par un Sénat et une Bourgeoisie. Nous retrouvons pour le Sénat composé de 14 membres élus à vie, l'obligation d'avoir 6 membres au moins jurisconsultes et 5 négociants. La Bourgeoisie ne ressemble plus à celle de l'Etat de Brême; sur les 120 membres, 90 membres sont élus par un Collège des plus imposés, 12 membres par les autres électeurs et cela pour la ville de Lubeck et les faubourgs; pour le reste du territoire, 15 membres élus par un collège des plus imposés et 3 membres par les autres électeurs.

VILLE DE HAMBOURG

*Constitution du 13 octobre 1879, révisée les 2 novembre
1896, 12 février 1906 et 5 mars 1906.*

Le pouvoir est exercé par le Sénat et la Bourgeoisie.

Comme pour les deux autres villes libres, le Sénat est composé de 18 membres, dont 9 doivent avoir étudié le droit ou les finances; enfin, parmi les 9 au-

tres, 7 au moins doivent appartenir au commerce. La Bourgeoisie se compose de 160 membres: 80 sont élus par des élections générales et directes au scrutin secret et pour lesquelles les électeurs peuvent être groupés par circonscriptions territoriales ou par groupes déterminés, eu égard aux impôts payés.

Enfin les 80 autres sont élus, pour 40 au scrutin secret par les bourgeois, propriétaires d'immeubles situés dans la ville, le faubourg et la banlieue et pour 40, au scrutin secret, par les bourgeois qui sont ou ont été membres du Sénat ou de la Bourgeoisie, juges, juges de commerce, membre des bureaux de tutelle, membres bourgeois de corps administratifs, des chambres de commerce, d'industrie ou de commerce de détail. Nous ne pouvons voir ici une Représentation professionnelle véritable, ce n'est qu'une représentation de certains intérêts.

D). — *Allemagne.*

Si maintenant nous considérons l'Allemagne, nous verrons dans certains Etats, comme le Grand Duché de Bade, la Bavière, le Wurtemberg, une représentation à base ancienne, représentation plutôt de castes, d'ordre fermé, qu'une représentation de groupes, établis d'après les professions.

GRAND DUCHÉ DE BADE

Constitution du 22 août 1818 et loi du 26 août 1876.

Nous trouvons deux chambres, l'une mi-héréditaire, mi-élective, mais élue par des ordres ou des corps privilégiés, l'autre élue au suffrage universel (électeur à 25 ans, éligible à 30 ans).

Dans la première chambre, siègent les princes de la maison grand-ducale, les chefs des familles de la noblesse médiatisée (au nombre de sept : standesherrliche), l'évêque catholique et le prélat de l'église nationale évangélique, huit députés de la noblesse terrienne, un député de chacune des trois écoles supérieures (Université d'Heidelberg et de Fribourg et l'école supérieure technique); six députés élus (trois par les Chambres de commerce, deux par la Chambre d'agriculture, un par les Chambres d'arts et métiers); deux bourgmestres des villes placés sous le régime municipal des villes (Städteordnung) ; un bourgmestre d'une autre ville de plus de 3.000 habitants; un membre d'un des comités de cercle; et enfin des membres nommés par le Grand Duc (savoir deux membres du haut personnel judiciaire et au maximum six membres, sans égard à leur rang ou à leur naissance).

Ainsi le droit d'élection appartient à la noblesse, ordre ou classe fermée, aux universités; et ceux-ci, qui ont avec quelques autres personnes ce privi-

lège, possèdent seuls l'électorat ou l'éligibilité. Il n'y a là qu'un système organisé sur la base des états, sur la distinction entre nobles et non nobles. (Les membres de la première Chambre et ceux électeurs ou éligibles aux élections des députés de la noblesse à cette chambre ne pouvant être ni électeurs ni élus à la deuxième Chambre); s'il est pour nous guider un exemple à suivre, ce ne doit être certainement pas celui que nous venons d'examiner.

LA BAVIÈRE

Constitution du 26 mai 1818.

Ce pays est semblable au précédent, la Constitution datant de la même époque. Nous avons encore ici deux Chambres; dans la première Chambre y siègent les princes du sang royal, les membres héréditaires et des membres de droit à raison d'une dignité, d'une fonction ou d'un titre, des membres nommés à vie par le prince, à raison de leurs services, de leur naissance et de leur fortune. Ce qui la caractérise, c'est d'abord l'absence de tout élément électif et aussi le fait que le droit de siéger dans la première Chambre s'attache à la propriété noble, à la charge, à la chose plus qu'à la personne; il n'est personnel par exception que pour certaines hautes et puissantes personnes. La deuxième Chambre est populaire et recrutée à un suf-

frage quasi-universel (cens minime pour être électeur).

Cette constitution s'appuie encore sur un régime de « classes » et d' « états », ce que nous ne pouvons imiter.

WURTEMBERG

Constitution du 25 septembre 1819.

D'après l'article 128 de la Constitution, les Etats se divisent en deux Chambres.

L'article 129, modifié par la loi constitutionnelle du 16 juillet 1906, nous énumère les personnes qui ont le droit de siéger à la première Chambre ; ce sera toujours une assemblée essentiellement aristocratique ; nous retrouvons d'abord des princes de la maison royale, des chefs de familles princières et comtales, qui avaient autrefois une voix à la Diète de l'Empire, en raison de leurs possessions, des membres héréditaires (6) à nomination royale ; des membres de la noblesse équestre (8) ; le Président du Consistoire évangélique ; le Président du synode national évangélique ; deux surintendants généraux évangéliques ; un représentant de l'ordinaire épiscopal ; un représentant de l'Université nationale de Tubinge et un de l'école supérieure technique de Stuttgart et enfin deux représentants du commerce et de l'industrie, deux représentants de l'agriculture, un représentant des arts et mé-

tiers ; il faut remarquer que ces cinq représentants sont désignés par le roi, sur une liste en chiffre double présentée par les Chambres de commerce, d'agriculture, etc.; ainsi, le seul point par lequel cette constitution pourrait se rapprocher d'un système moderne, perd singulièrement de valeur par le fait même de cette nomination.

SAXE

Enfin, pour terminer cet examen des Etats allemands, nous devons citer la Saxe où, là non plus, les « états » n'ont pas perdu de leur force.

Constitution du 2-24 septembre 1868.

Il y a deux Chambres; dans la première, nous voyons siéger les princes royaux, des possesseurs de seigneuries, les deux dignitaires les plus élevés du clergé, un représentant de l'Université de Leipzig, des députés nommés à vie par les propriétaires des biens équestres et d'autres grands domaines ruraux (12 députés); des propriétaires de biens équestres (10), choisis par le Roi et nommés à vie; des membres nommés à vie par le Roi (5); le premier magistrat municipal des villes de Dresde et de Leipzig et enfin le premier magistrat municipal de 6 villes désignées par le Roi à son entière discrétion.

Enfin la seconde Chambre est composée de 80 membres élus au suffrage direct à la majorité simple, mais avec le tiers au moins des votants; il y a 35 députés des villes et 45 députés des cercles ruraux.

Dans ces Etats allemands, nous n'avons pu trouver une représentation organique moderne dont les groupements libres et ouverts sont la base essentielle et nécessaire; ce ne sont, comme nous l'avons dit, que des survivances des anciennes institutions plus ou moins mêlées, suivant les Etats, à des formes modernes; mais, nulle part, le système de représentation n'a été à la base même transformé! Enfin, de tous les pays étrangers dont nous avons passé les constitutions en revue, il n'en reste qu'une dont l'organisation conserve encore une certaine forme professionnelle: c'est l'Espagne. Seulement, le caractère aristocratique et la base professionnelle restreinte du recrutement du Sénat enlèvent à ce corps les qualités primordiales d'une assemblée représentative de la vie sociale d'un pays.

E) *Belgique.*

LA REVISION BELGE (1890-1893).

La Belgique, dont il nous faut parler maintenant, a vu, il y a plus de vingt ans, se poser devant elle, la question de la révision de la Constitution ; forts

de l'expérience du suffrage universel, les hommes politiques belges, quand il s'est agi de discuter l'extension du droit de suffrage, ont proposé des remèdes, des dérivatifs; aussi a-t-on examiné et discuté des propositions de représentation des intérêts professionnels et, à ce point de vue, il est intéressant d'exposer sommairement comment l'on comprenait cette représentation (1).

Au moment où il fut question, en Belgique, de réviser la Constitution, le paiement d'un cens était exigé pour l'électorat au Sénat et l'éligibilité à ce même corps était soumise à l'acquittement de contributions, mais plus élevées; or, les partisans de la représentation des intérêts professionnels portèrent tous leurs efforts sur l'application de celle-ci au Sénat et, pour cela, ils avaient deux moyens : ou son introduction comme base d'opération dans le corps électoral ou sa réalisation en édictant certaines conditions nouvelles d'éligibilité, mais, de cette dernière façon, « on n'organise que le corps élu, nullement le corps électoral; et ainsi ce n'est pas le suffrage que l'on organiserait ou l'on ne l'organiserait que très indirectement » (2).

(1) Cette idée n'était pas nouvelle; déjà, en 1883, une proposition, inspirée par elle, avait été établie par MM. Goblet d'Alviella, Buls et Vander-Kindère.

Cf. Barthélemy. *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, ch. II § III (2^e partie), Paris, 1912.

(2) Ch. Benoist : *op. cit.*, p. 238.

Les propositions qui, en 1892, ont pour objet la représentation des intérêts déterminant les conditions d'éligibilité furent nombreuses, car ceux qui avaient été séduits par ce principe de représentation s'étaient ralliés à ce moyen terme, afin d'éviter les difficultés pratiques du système.

M. Wøeste, représentant d'Alost, déposa à la commission de la Chambre (séances du 10 et 19 novembre 1892), une proposition créant de nouvelles conditions d'éligibilité (1).

Ainsi, pour être éligible au Sénat, il faut :

- 1° Etre Belge par la naissance, l'option ou la grande naturalisation;
- 2° Jouir de ses droits civils et politiques;
- 3° Etre domicilié en Belgique;
- 4° Etre âgé de moins de quarante ans;
- 5° Payer en Belgique au moins 1.500 fr. d'impositions directes.

« Dans les provinces où la liste des citoyens payant 1.500 francs d'impositions directes n'atteint pas la proportion de 1 sur 5.000 âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion.

« Sont également éligibles, les citoyens qui, indépendamment des quatre premières conditions précitées appartiennent aux catégories : les minis-

(1) *Doc. parl., Ch. des Rep., 1892-1893, p. 127.*

tres, les ministres d'Etat, anciens ministres, anciens sénateurs, représentants et anciens représentants, anciens ministres plénipotentiaires ou résidents, membres retraités de la Cour de Cassation et des Cours d'appel, anciens gouverneurs et députés permanents, bâtonniers et anciens bâtonniers de l'ordre des avocats, anciens secrétaires généraux, directeurs généraux et directeurs dans les départements ministériels, généraux mis à la retraite, membres des Académies, professeurs des Universités libres et anciens professeurs des Universités de l'Etat, anciens membres de la Cour des Comptes et du Conseil des Mines, membres du Conseil supérieur de l'agriculture et du Conseil supérieur de l'industrie et du travail. »

Cette proposition peut être considérée comme la proposition type de celles déposées à la Chambre belge. Les autres varient par quelques points de détail.

A cette proposition se rallia le représentant de Neufchâteau, M. Heynen, qui avait déposé de son côté un projet modificatif (1) dans la séance de la commission de la Chambre du 19 novembre 1892. Ce représentant admettait des éligibles par le cens, dont l'âge était abaissé à 35 ans; de plus, le taux du cens variait suivant les provinces; il admettait aussi des éligibles de droit, et, sur ce point, il trou-

(1) *Doc. parl., Ch. des Rep., 1892-1893, n° 44, p. 60.*

vait insuffisante l'énumération de M. Woeste: « J'estime, disait-il, qu'il est préférable de fixer, par la loi, à la majorité des deux-tiers des voix, le détail des différentes catégories de citoyens qui ont occupé une position importante dans notre organisation politique, judiciaire et administrative, dans les finances et dans l'armée. La Société actuelle est exposée à des modifications incessantes et de nouveaux organismes nécessaires à son activité peuvent fréquemment surgir... Pourquoi donc nous lier les mains ? (1). »

Ce projet faisait donc remarquer combien il est nécessaire de suivre les progrès qui se réalisent chaque jour dans la vie économique d'un pays, et, par là, il n'en est que plus curieux.

Nous devons rapprocher les trois propositions de MM. Vanderkindère, représentant de Bruxelles (2) (Ch. des Rep., séance du 26 juillet 1893); M. Verbeke, sénateur d'Ostende (3) (séance du Sénat du 10 août 1893); ce projet fut retiré, après le vote de l'article 53 à la séance du 12 août 1893; de M. le chevalier Descamps, sénateur de Louvain (4) Sénat, séance du 12 août 1893).

(1) Exposé de la proposition Heynen. *Doc. parl.*, Ch. des Rep., 1892-93, n° 44, p. 60.

(2) Session ordinaire, 1892-1893. *Annales parl.*, Ch. des Rep., p. 1982.

(3) Session ordinaire, 1892-1893. *Ann. parl.*, Sénat, p. 563 et 596.

(4) Session ordinaire, 1892-1893. *Ann. parl.*, Sénat, p. 603.

M. Huysmans, représentant de Bruxelles (séances de la Ch. des Rep. des 18 et 31 août 1893) (1).

Ces propositions diffèrent des deux premières par la fixation d'un délai pendant lequel certaines fonctions doivent avoir été occupées pour rendre le titulaire éligible et, en cela, ils sont une réponse à l'exposé de la proposition de M. Heynen, qui regrettait l'absence d'un tel délai dans le projet de M. Wøeste.

Le projet de M. Montefiore-Lévi, sénateur de Liège (Sénat, séance du 4 août 1893) (2) ajoutait aux éligibles censitaires, pour être présentée au choix des Conseils provinciaux, une liste dressée suivant la proportion de 1 sur 10.000 par le barreau, les académies, les quatre universités, le Conseil supérieur de l'Agriculture, le Conseil supérieur de l'industrie, les conseils des prud'hommes, les tribunaux de commerce, le Conseil de l'industrie et du travail.

Ce projet, suivant le rapport du chevalier Descamps, offre une énumération de corporations fort incomplète, confie en outre la détermination d'une partie des éligibles à certains conseils qui sont à la nomination du gouvernement, et enfin fait désigner, dans chaque province, des éligibles par des

(1) Session ordinaire, 1892-1893. *Ann. parl.*, Ch. des Rep. p. 2213.

(2) Session ordinaire, 1892-1893. *Ann. parl.*, Sénat, p. 509.

corporations qui n'ont point d'assiette dans toutes les circonscriptions provinciales, telles que les académies, universités, etc...

Dans son projet, M. Legrand, sénateur de Mons (1), (Sénat, séance du 4 août 1893), pour organiser dans le Sénat la représentation des intérêts du travail national, disposait que les sénateurs, exemptés du cens, seraient élus par les conseillers provinciaux du pays, réunis en un collège électoral unique, sous le régime de la représentation proportionnelle et seront choisis sur des listes de cent membres chacune, établies conformément à la loi électorale par les corps constitués et représentant les cinq catégories d'intérêts, embrassant le travail national tout entier : les arts et les sciences, l'agriculture, l'industrie, le commerce et le travail manuel et notamment :

1° Par l'Académie des sciences, des lettres et des beaux-arts;

2° Par le Conseil supérieur de l'agriculture ;

3° Par le Conseil supérieur de l'industrie et du commerce ;

4° Par le Conseil supérieur du travail et les conseils de prud'hommes.

M. Legrand donnait ainsi satisfaction à M. Verbeke, qui réclamait une représentation agricole et

(1) Session ordinaire, 1892-1893. *Ann. parl.*, Sénat, p. 511 et 512.

assurait une représentation aux classes ouvrières dans un Sénat visant à représenter les intérêts ; cela répondait aussi à l'idée émise par M. Féron, représentant de Bruxelles, dans un discours à la Chambre des représentants (1) (séance du 26 juillet 1893) ; dans ce discours, M. Féron déclarait qu'il fallait mettre la classe ouvrière à même de se faire représenter au Sénat par des hommes sortis de ses rangs ; ainsi les présidents des Conseils de prud'hommes et des Conseils de l'industrie et du travail, qui sont des patrons et les vice-présidents de ces mêmes Conseils, qui sont des ouvriers, doivent pouvoir être chargés d'aller défendre au Sénat les intérêts du travail, qu'ils ont été à même d'étudier dans leurs moindres détails ; comme garantie, exiger huit ans d'accomplissement de ces fonctions.

Au projet de M. Montefiore Levi, — M. Van Put, sénateur d'Anvers, répondait par un autre projet et critiquait le projet de son collègue dans la séance du Sénat du 11 août 1893 (2). Il objectait que le grand mal de ce projet serait « d'introduire plus que jamais la politique dans ces corps qui devraient y rester étrangers. Ainsi, il introduit le virus politique dans les barreaux, les académies,

(1) Session ordinaire, 1892-1893. *Ann. parl.*, Ch. des Rep. p. 1975.

(2) Session ordinaire, 1892-1893. *Ann. parl.*, Sénat, p. 577 et 578.

les quatre universités, les tribunaux de commerce ». Aussi, M. Van Put, tout en établissant quarante et une catégories d'éligibles, sans condition de cens, excluait ces corps de son projet. Il l'expliquait ainsi : « Si nous voulons admettre pour le Sénat des éligibles sans conditions de cens, il faut que par leur valeur personnelle, leurs qualités ou leurs mérites, ils soient à même d'augmenter le prestige et la valeur du Sénat. »

Mais ces projets ont le défaut de n'organiser que le corps élu; or, c'est au sein même du corps électoral qu'il est préférable d'aller chercher les représentants des intérêts; si les projets déterminant les conditions d'éligibilité furent si nombreux, c'est que, comme nous l'avons déjà dit, tous ceux qui furent séduits par le principe de la représentation des intérêts furent effrayés des difficultés pratiques et, pour ne pas bouleverser le corps électoral, se contentèrent d'un moyen terme: exiger certaines conditions d'éligibilité.

Il y eut cependant quelques projets déterminant les conditions de l'électorat.

Quelques-uns de ces projets aboutissaient plutôt à une représentation des intérêts, en trois ou quatre grands groupes qui étaient censés représenter tous les intérêts sociaux; ces groupes se subdivisaient à leur tour et à chacun était dévolue une partie de la représentation totale. C'est dans ce

sens que fut rédigé le projet de représentation, présenté à la Constituante belge par MM. Helleputte, Loslever et Janssens (1).

M. Helleputte, représentant de Maeseyck, déclare qu'il faut organiser le régime actuel et, pour cela, assurer la représentation des classes ouvrières ; aussi, dans sa proposition, prévoit-il trois groupes d'électeurs correspondant à trois grands intérêts sociaux : le capital, le travail, les professions libérales ou intellectuelles ; « distinction facile et immuable ; chacun d'eux est d'ailleurs indispensable, dit M. Helleputte, ce qui justifie l'égalité dans leurs parts de représentation ». La proposition ne tend qu'à la revision des articles 47 et 48 de la Constitution, mais un avant-projet de loi, relatif à la loi électorale nouvelle à décréter en suite de la revision de l'article 47, prévoit l'adoption de la représentation des intérêts pour toutes les élections communales, provinciales et législatives ; ce système, l'auteur l'applique et à la Chambre des Représentants et au Sénat, ne voulant pas, par un recrutement différent, courir le risque d'avoir dans ces assemblées des majorités d'opinions différentes. Aussi leur article 47 nouveau (qui fut rejeté par la Commission de révision de la Chambre dite Com-

(1) Cf. *L'Association catholique*, 15 novembre 1892, p. 571 à 579.

mission des 21, par 15 voix contre 5 (1) (séance du 2 novembre 1892), contient un alinéa ainsi rédigé : « Les électeurs seront répartis suivant la profession qu'ils exercent en trois groupes correspondant au capital, au travail, aux professions libérales ou intellectuelles. Les trois groupes d'électeurs votent dans des sections séparées. » (Dans la pensée des auteurs, chaque groupe aurait droit à un tiers des mandats à conférer). Enfin, l'article 3 de l'avant-projet relatif à la loi électorale nouvelle, énumère les professions qui doivent respectivement entrer dans chacun des trois groupes indiqués : *dans le groupe du capital*, nous voyons les maîtres, patrons, commerçants, directeurs, ingénieurs, gérants d'établissements industriels, cultivateurs, propriétaires ou fermiers, les financiers, les employés des administrations privées à traitement inférieur à 4.000 francs, etc.; *dans le groupe du Travail*, les ouvriers, artisans, domestiques, journaliers, puis les fonctionnaires et employés inférieurs des administrations publiques jusqu'au grade de chef de bureau exclusivement et les employés des administrations privées, dont le traitement annuel est inférieur à 4.000 francs ; *dans le groupe des professions libérales et intellectuelles*, les magistrats et

(1) Session ordinaire, 1892-1893. *Doc. parl.*, Ch. des Rep. n° 44, p. 137.

fonctionnaires de la justice, les officiers, les ministres des cultes, le personnel enseignant, les avocats, notaires, médecins, avoués, journalistes, etc., et les fonctionnaires des administrations publiques, à partir du grade de chef de bureau inclusivement.

D'après le projet, l'électeur est inscrit dans le groupe auquel se rattache la fonction ou profession qu'il exerce, si elle est rétribuée ou si elle lui procure des avantages pécuniaires; dans les autres cas où l'électeur appartiendrait à deux groupes, il pourrait opter au moment de l'inscription; en outre, il faut exercer la même profession depuis quatre ans pour voter dans le groupe correspondant.

Si M. Helleputte présentait son projet applicable aux deux Chambres, il en est d'autres qui voulaient que l'une des deux Chambres fût représentative des intérêts économiques et sociaux du pays et c'est dans cet ordre d'idées que fut rédigé le projet de révision de l'article de la Constitution, projet déposé par MM. Féron, Janson, Le Poutre, Lemonnier, Robert et Lambiotte (1).

M. Féron, représentant de Bruxelles, avait tout d'abord déposé au début de la période révisionniste un premier projet qui tendait seulement à

(1) Session ord., 1892-1893. *Doc. parl.*, Ch. des Rep., p. 125.

Session ord., 1892-1893. *Ann. parl.*, Ch. des Rep., p. 1663 et suiv., p. 1671 et 1672 et p. 1975.

introduire dans la Constitution la possibilité d'organiser un Sénat sur la base de la représentation des intérêts. Ce projet fut rejeté à la Commission et l'on objecta principalement à son auteur qu'un organisme législatif ne pouvait demeurer simplement facultatif et subordonné à une loi changeante. Reconnaisant le bien fondé de ces observations, M. Féron rédigea un autre projet qui fut soumis à la Chambre des représentants, le 15 juin 1893. Il était ainsi rédigé :

Article 52. — « Les membres du Sénat sont élus directement par les citoyens qui élisent les membres de la Chambre des représentants. Les électeurs sénatoriaux sont répartis en quatre groupes fondamentaux : la science, l'agriculture, l'industrie et le commerce. »

Le groupe de la science comprend les docteurs en philosophie et lettres, en droit, en médecine, en pharmacie, en sciences, les notaires, avoués, médecins, vétérinaires, les diplômés des écoles supérieures, les officiers, les professeurs, etc., et, « en général tous les citoyens adonnés aux sciences, aux lettres, aux arts, dans des conditions jugées suffisantes par la loi ».

Le groupe de l'agriculture comprend les propriétaires des immeubles affectés à la production agricole, les cultivateurs, propriétaires ou fermiers, les employés et ouvriers agricoles.

Le groupe de l'industrie comprend les proprié-

taires des immeubles, affectés à la production industrielle, les exploitants, administrateurs et directeurs des mines, des carrières, des usines, des manufactures et des ateliers, les employés et les ouvriers industriels.

Le groupe du commerce comprend les propriétaires des immeubles non affectés à une destination industrielle ou agricole, les maîtres, administrateurs, directeurs, employés et ouvriers des entreprises du commerce, d'échange ou de transport et, en général, tous les citoyens que leur situation sociale ne rattache à aucun des groupes de la science, de l'agriculture ou de l'industrie. »

Les fonctionnaires et employés publics seront réunis à celui des groupes auquel leurs titres scientifiques ou la nature de leur emploi les rattacheront.

Dans le cas où un électeur, par sa situation, pourrait relever de plusieurs groupes, celui-ci pourrait choisir le groupe dans lequel il désirerait voter. En outre, la loi pourra réglementer cette option et déterminer les règles à suivre dans le cas où aucune option n'aurait été faite.

Article 54. — «Vingt sénateurs sont élus par les électeurs appartenant au groupe de la science. Les autres sièges sénatoriaux sont attribués aux groupes de l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

La répartition principale des sièges entre les trois groupes sera faite proportionnellement à leur importance numérique relative dans la proportion totale du pays..... »

Enfin l'article 54 contenait un alinéa important :

« Dans chacune des circonscriptions de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, le corps électoral sera divisé en deux fractions : la première, comprenant les propriétaires et le personnel dirigeant des exploitations ; la seconde, comprenant les employés inférieurs et les ouvriers. Chacune de ces deux fractions aura droit à un nombre égal de sièges. Si les sièges à conférer sont en nombre impair, il sera procédé à l'élection pour l'un d'eux par les deux fractions réunies. En outre, par une disposition transitoire, les sièges sénatoriaux étaient ainsi répartis entre les groupes :

Groupe de la science : 20 sièges ; de l'agriculture, 44 sièges ; de l'industrie, 44 sièges ; du commerce, 44 sièges.

Enfin, en cas de conflit entre les deux assemblées il était dit que « si après deux délibérations dans chacune des deux Chambres, l'accord ne s'est pas établi sur un projet de loi, il sera statué par les Chambres réunies. »

Ce projet, comme les autres, fut rejeté, sous prétexte que la réforme n'était pas pratique et impossible en l'état actuel de la Société. Or, voilà surtout

la principale objection qui fut faite à ces projets, lorsqu'on les discuta, dans les deux Chambres, à propos de la revision de la Constitution. Mais, ce qu'il faut retenir, c'est la place importante que tint ce système dans les discussions, en 1892-1893, et ce fait que cette idée de représentation des intérêts n'était le propre d'aucun parti.

Le résultat de cette revision fut l'adoption d'une solution mixte entre le suffrage pur et simple et le suffrage organisé, c'est-à-dire l'adoption du vote plural (1). On voit ainsi qu'une nation à régime monarchique, dont les tendances s'orientaient vers le suffrage universel, n'a pas cru devoir accepter ce dernier, sans être organisé. Le système adopté a, depuis, suscité de nouveaux projets de modification et a abouti, ces derniers temps, à un mouvement populaire considérable en faveur de l'extension du suffrage jusqu'au suffrage universel. Au lendemain de la récente grève générale, qui eut pour cause principale cette agitation, le gouvernement belge institua une commission, dite commission des Trente et Un, pour étudier les solutions pratiques qui pourraient être données à ce problème de la Réforme du régime électoral. Actuellement les gauches réclament le suffrage universel avec applica-

(1) Cf. pour la Constitution revisée. Dareste : *Les Constitutions modernes*, 1910., tome I, p. 73.

tion de la Représentation proportionnelle; mais, en dehors des milieux politiques, s'affirme une tendance à voir dans le principe de la Représentation des intérêts, la base du régime électoral et « on fait valoir que dans un pays industriel comme la Belgique, l'expérience est à faire d'une représentation au Parlement, à la province et à la commune, basée sur des intérêts qui peuvent se concilier et non plus seulement sur les doctrines des partis politiques s'excluant comme des contraintes (1) ».

(1) Cf. un article paru dans le *Temps*, du 31 octob. 1913 et intitulé « La Réforme électorale belge ».

TROISIÈME PARTIE

SECTION I

CRITIQUE DU SYSTÈME DE LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PROFESSIONNELS.

Ce système de Représentation des Intérêts professionnels doit-il servir de base au recrutement des deux Chambres ou de l'une d'elles seulement ?

La Représentation des intérêts professionnels a été étudiée par de nombreux auteurs; aussi, n'y a-t-il pas lieu de s'étonner si, en cette matière, comme d'ailleurs dans la majeure partie des sciences sociales, il y a eu autant d'idées émises et de systèmes proposés que d'hommes préoccupés d'une meilleure organisation politique des Etats modernes, et, si ce système a suscité des critiques sans nombre, critiques dirigées, soit contre le fonds même, soit contre certaines modalités d'application.

La principale objection réside dans la soi-disante contradiction de la représentation des intérêts avec le principe de la souveraneté nationale. M. Esmein s'exprimait ainsi (1) : « Les divers collèges électo-

(1) Esmein : *Eléments de droit constitutionnel*, 5^e édition, p. 256 et 257; 2^e édition, p. 179 et suiv.

« raux ne doivent être que des fractions du corps
« électoral entier. Ils doivent, par conséquent, être
« composés d'électeurs de même qualité, choisis
« tous au même titre, en d'autres termes, simple-
« ment, de citoyens. C'est ainsi seulement que le
« sectionnement peut fractionner la souveraineté
« nationale dans son exercice sans la dénaturer.
« Les fractions ne restent telles qu'autant qu'elles
« possèdent toutes les qualités de l'entier.

« Le principe de la souveraineté nationale exclut
« donc logiquement dans le suffrage politique, ce
« qu'on appelle la représentation des intérêts... Si
« ces groupes ont un droit à une représentation
« propre, c'est que chacun d'eux doit être reconnu
« comme possédant une fraction de la souveraineté
« sans qu'on ait à respecter aucune proportion en-
« tre le nombre de leurs membres et la population
« nationale dans son entier (1). »

Ce principe de la souveraineté nationale, au nom
duquel on repousse la représentation des intérêts,

(1) Cf. Th. Ducrocq : *Cours de Droit administratif*, 7^e édition, tome III, p. 43 à 47.

M. Ducrocq repouse, pour les mêmes motifs, la Représentation des intérêts, car, dit-il, « ce système est en contradiction avec le principe de la souveraineté nationale... La souveraineté réside dans la nation tout entière, et non, par fraction, dans chacun des individus dont elle se compose. Elle n'existe pas plus dans les groupes que dans les individus, que ce soient des groupes réunis par une

en quoi consiste-t-il ? Cette souveraineté « cette
« puissance suprême, puissance qui ne reconnaît
« aucune autre puissance qui lui soit supérieure, et
« qui, dans l'intérieur de la nation, n'admet pas
« non plus qu'il n'y ait aucune autorité égale ou
« concurrente à la sienne (1) », cette souveraineté,
en fait, n'a-t-elle pas pour origine une volonté générale, volonté de la nation, distincte des volontés individuelles ; cette volonté, précisément, est souveraine ? il faut en assurer l'expression exacte, et son objet, c'est de maintenir tous les éléments constitutifs de la nation. Or, dans une nation, surtout à l'heure actuelle, il y a et des individus et des groupements de toutes sortes : adopter un système qui permette de représenter tous ces groupes, ne sera-ce pas assurer à tous les éléments constitutifs de la nation la place à laquelle ils ont droit ? De plus, cette volonté générale, vers quel but tend-elle, sinon au bien général de l'Etat ? Et si elle est supérieure à toutes les volontés individuelles, ne les renferme-t-elle pas toutes ? En outre, les citoyens, cette mul-

communauté d'intérêts, ou par n'importe quelle autre circonstance. Le fractionnement de la souveraineté nationale entre des collectivités scientifiques, économiques professionnelles ou autres, est aussi contraire à la notion de la souveraineté nationale, que son fractionnement entre les individus. »

(1) M. Esmein à son cours. Histoire du Droit public français. Doctorat, 1911-1912.

titude de volontés individuelles, en exerçant le droit de suffrage, délèguent leurs pouvoirs à des représentants de leur choix pour l'exercice de leur souveraineté, de cette volonté générale et, ce faisant, ils agissent bien en tant que citoyens, mais ils agissent aussi en tant que commerçants, agriculteurs, industriels, etc.; on ne peut concevoir que, votant, les électeurs se dépouillent de leur profession. Enfin, on est obligé d'adapter ce principe de la représentation professionnelle aux nécessités de l'évolution sociale; le droit doit être de plus en plus conditionné par le milieu qui l'entoure; il est l'expression de la vie, avec tous les phénomènes moraux, économiques, politiques et religieux, et son évolution est corrélative de l'évolution de ces derniers. Et le droit étant, dès lors, la traduction fidèle de l'évolution économique de tous les progrès sociaux, nous devons admettre, dans notre système de représentation, une représentation des intérêts professionnels, représentation des diverses catégories sociales, c'est-à-dire de ces groupes d'individus unis par les mêmes travaux, les mêmes besoins, les mêmes aspirations. Ainsi, par l'organisation d'une représentation comprenant et l'élément individuel et l'élément collectif, nous aurons un système conciliable avec le principe de la souveraineté nationale, en tant que volonté générale de la nation.

On a encore dit que cette réforme était inopportune; c'est là une objection qui n'est pas particulière à notre système, mais qui peut être faite à toute proposition tendant à changer le régime électoral. Comme le faisait remarquer M. Trouillot à la Chambre des députés, dans une discussion à propos de l'élection des sénateurs (1), de pareilles propositions arrivent toujours à une heure inopportune, car si elles sont trop loin du moment où la réforme doit être appliquée, il lui sera reproché de diminuer l'autorité du corps élu qu'elle vise en frappant de discrédit ses origines; si, au contraire, elles sont présentées à une époque où des élections prochaines leur donnent le caractère d'urgence, on les repousse parce que n'ayant plus assez de temps pour discuter de sujets aussi graves.

A l'inopportunité d'une pareille réforme, nous pouvons rattacher une remarque qui touche plus spécialement à la représentation des intérêts professionnels; elle consiste à dire : Comment représenter les intérêts, puisque ceux-ci ne sont pas organisés ? C'est là une objection formulée à la hâte, puisque c'est justement vers une organisation de ces intérêts que nous tendons, et que nous désirons assurer aux professions leur représentation dans les

(1) Chambre des Députés. Séance du 16 nov. 1896. *J. O.*, Déb. parl. Ch., p. 1574.

assemblées politiques. De plus, observe-t-on, cette réforme, inopportune, aurait le grand tort de porter atteinte au suffrage universel, institution démocratique, intangible. Nous ne pensons pas que l'on puisse nous faire ce reproche : grouper les citoyens dans des cadres naturels, dans le cadre de leur profession, n'est pas une atteinte au suffrage universel, car nous n'entendons nullement enlever à qui que ce soit son droit de vote ; au contraire, nous désirons l'universalité la plus absolue du suffrage.

On accuse encore ce système de représentation d'être impossible en pratique, de ne constituer qu'un idéal ne pouvant être réalisé actuellement. D'abord, dit-on, ce serait apporter un changement dans notre régime électoral. Certes, ce serait modifier notre régime électoral et même une loi constitutionnelle, mais peut-on voir là un obstacle infranchissable ? C'est un système à discuter, à examiner, et, s'il est admis comme le meilleur, doit-on le rejeter sous le prétexte d'une modification de la Constitution ? Certainement non. On objecte une trop grande complexité dans le système d'élection que nous proposons : de quelle façon grouper les professions ? Vous parlez de représenter les intérêts professionnels ? Vous entendez donc qu'ils aient tous des représentants ? Dès lors, quel morcellement ? Sinon ce n'est plus qu'une simple représentation de groupements d'intérêts. Evidemment,

nous voulons aboutir à classer les professions en quelques groupes larges, ouverts, contenant chacun les professions qui le caractérisent et les professions similaires et connexes qui en sont la suite nécessaire. De même qu'il est impossible, actuellement, en pratique de faire de la France un collège électoral unique pour l'élection des députés, de même nous sommes forcés de réunir toutes les professions en quelques groupes pour éviter un morcellement exagéré de la représentation. On a fait remarquer aussi qu'il y aurait un certain arbitraire dans le classement des professions, dans la délimitation de celles-ci, dans la fixation des circonscriptions. Mais toute loi organique n'est-elle pas un peu arbitraire, répondrons-nous avec M. Prins ? (1). C'est au législateur à remédier à cet arbitraire en s'inspirant des besoins sociaux et de l'organisation économique.

Comment aussi classer un citoyen, dont la profession relève de différents groupes ? Où ira-t-il voter ? Nous ne voyons à cela aucune difficulté. Le citoyen sera rattaché au groupe auquel le rattache la profession dont il retire les subsides nécessaires à son existence. Si cette profession peut se rapporter à deux ou plusieurs groupes, il sera libre d'opter pour le groupe où il lui plaira de vo-

(1) Cf. A. Prins : *La Démocratie et le régime parlementaire*, p. 211 et suiv.

ter ; mais, une fois cette option faite, il ne pourra plus changer tant qu'il exercera la profession qui lui a permis de choisir.

Ainsi, à toutes ces objections, tirées des difficultés pratiques, l'on peut trouver une réfutation lorsque l'on envisage la question dans le sens le plus libéral et le plus conforme à la réalité : que faut-il ? sinon la stabilité dans les institutions, et une exacte représentation de toutes ces forces sociales.

L'adoption du système de la représentation des intérêts serait un retour en arrière, disent certains auteurs et notamment M. Th. Ducrocq (1) : « Ces systèmes ne sont pas seulement contraires au principe de la souveraineté nationale, parce qu'ils la faussent, et ils constituent un retour au régime des classes, sous prétexte de justice, pour des intérêts mieux sauvegardés par le droit commun. » Si nous voulions rétablir les groupements de l'ancien régime, cette objection serait justifiée ; mais c'est justement ce que nous repoussons avec énergie, en effet, ces « classes » d'autrefois étaient caractérisées par des privilèges établis à leur profit ou au profit de certains d'entre eux ; c'étaient, en plus, des groupes fermés, indépendants les uns des autres et délibérant séparément. Or, avec la représentation des intérêts professionnels, pas de privilège, sim-

(1) Ducrocq : *Cours de Droit administratif*, 7^e édition, tome III, p. 43 à 47.

plement une répartition équitable des droits électoraux entre les groupes afin que chacun d'eux puisse faire valoir ses revendications et agir pour son propre développement, mais sans jamais pouvoir sacrifier à ses intérêts, soit l'intérêt général, soit celui d'un autre groupe. Nous ne voulons que du groupe ouvert et libre, simple circonscription sociale, sans que d'être de tel ou tel groupe ou de voter dans telle ou telle circonscription entraîne jamais rupture d'égalité ni différence dans le droit. Donc point de retour en arrière; nous ne pouvons être accusés de chercher à rétablir ce que la Révolution a aboli.

Non seulement vous revenez au système des ordres et des classes, disent les adversaires de la Représentation des intérêts professionnels, mais encore vous établissez, à l'état d'institution permanente, un conflit d'intérêts; ce sera la prédominance fatale des intérêts particuliers sur l'intérêt général. Cette observation fut faite toutes les fois que l'on disserta sur ce sujet et nous la retrouvons exprimée avec force par M. Paul Leroy-Beaulieu, lors de la discussion qui eut lieu à l'Académie des sciences morales et politiques, après le rapport de M. G. Picot sur l'ouvrage de M. Charles Benoist (1). M. P. Leroy-Beaulieu dit : « En groupant

(1) Voir le rapport de M. G. Picot et la discussion qui

uniquement les intérêts professionnels et en les plaçant en quelque sorte à l'état d'antagonisme les uns contre les autres, c'est toujours à des intérêts étroitement particuliers que ce système s'adresse, et c'est encore l'intérêt général, lequel n'est nullement la simple addition des premiers, que l'on éliminerait. » Voilà, certes, une remarque qui serait importante, mais est-elle tout à fait justifiée ?

Tout d'abord, cette remarque ne pourrait-elle pas plutôt s'adresser à ce qui se passe aujourd'hui sous l'empire du scrutin d'arrondissement et avec des électeurs n'ayant pas conscience de leurs devoirs ? Trop souvent, pour certains, le député n'est élu que pour faire reconnaître les intérêts particuliers de la circonscription. Mais, ce que nous voulons, c'est la représentation des grandes forces sociales qui agissent sur la vie nationale, et non la représentation des intérêts locaux, des intérêts particuliers. Or, ces derniers, avec notre système, prévaudront-ils ? L'intérêt général sera-t-il sacrifié ? Il serait contraire à la raison de soutenir que cet intérêt général n'est que la somme des intérêts particuliers ; il y a dans l'intérêt général quelque chose de plus : c'est d'abord « dans ce qu'il a de plus large et de plus universel, l'ensemble des con-

s'ensuivit dans le compte rendu des séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, avril 1898, tome 149, p. 451 et suiv.

ditions matérielles et morales qui rendent dans un pays le travail et, par conséquent, la vie elle-même, plus faciles, mieux protégés, plus sûrs du lendemain » (1) ; ce qui s'y trouve de plus, n'est-ce pas cette soumission de la part des intérêts particuliers, afin qu'ils ne se gênent pas entre eux et ne le gênent pas lui-même, et, en outre, la direction de ces divers intérêts particuliers vers l'intérêt général et leur discipline ? Cette notion disparaîtrait-elle donc avec un système groupant les citoyens par professions ? Nous ne le pensons pas, car l'individu n'étant plus isolé, mais se trouvant dans un groupement, acquerra une plus saine notion de ses droits et aussi de ses devoirs ; il comprendra mieux que les intérêts de sa profession et du groupe auquel il appartient sont intimement subordonnés à une exacte soumission à l'intérêt général, qu'il doit y avoir harmonie et solidarité entre eux ; il comprendra que, de l'existence de cet intérêt général dépend la bonne marche de la nation, et, par suite, la bonne marche de ses affaires. Ainsi, dit M. Izoulet (2), « le respect d'autrui, c'est-à-dire de mon associé, loin d'attenter à mon intérêt, le garantit au contraire ; loin de le limiter, l'étend ; loin de le resserrer, le dilate inespérément et l'épanouit. » Et cette compréhension de l'intérêt général sera d'au-

(1) Cf. Duthoit : *Vers l'organisation professionnelle*, chap. VII.

(2) Izoulet : *La Cité moderne*, p. 429.

tant plus nette que le suffrage universel, mieux organisé, ne permettra à aucun des intérêts particuliers d'écraser les autres sans raison; de cette façon, les intérêts particuliers, pouvant tous se manifester librement et recevoir les satisfactions qui pourront leur être raisonnablement données, seront portés à une entente et à une tolérance réciproques.

A cette dernière observation, se rattache étroitement une autre objection basée, cette fois, sur la théorie du mandat fictif général, théorie exprimée ainsi dans la Constitution de 1791 (1): « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière et il ne pourra leur être donné aucun mandat ». Le député ne peut donc recevoir, au contraire de ce qui existait pour les députés aux Etats généraux, un mandat impératif de ses électeurs. Nous voyons cette objection formulée à la Chambre des représentants belges lors de la révision de 1892-1893. On faisait justement remarquer que les élus des groupements à caractère professionnel seraient de simples mandataires chargés de nombreux mandats impératifs et contradictoires, et entre lesquels toute conciliation serait impossible. M. Drucroq (2) rejette aussi notre système pour ce motif, car, dit-il, il a le « grave tort de s'ins-

(1) *Constitution de 1791*, titre III, chap. I, section 3, art. 7.

(2) Drucroq : *op. cit.*, tome 3, page 47.

pirer de l'idée, également fausse, du mandat électoral qui mène à celle du mandat impératif toujours proscrite par nos lois depuis la Révolution. Le régime des groupes corporatifs, basé sur l'idée d'assurer une représentation à des intérêts déterminés, implique la double idée du mandat et de mandat impératif ». M. Esmein était aussi opposé à ce système et, faisant remarquer que la Constitution espagnole admettait la représentation des intérêts avec la théorie du mandat fictif général, il écrivait : « C'est abuser d'une fiction légale qui, légitime lorsqu'elle sert à exalter la vérité, devient insoutenable lorsqu'elle contredit le principe dont elle sort : ici le principe de la souveraineté nationale (1). » Nous ne voyons pas pour quel motif il y aurait nécessairement mandat impératif par le fait seul que les représentants seraient élus par des groupes basés sur la profession. Actuellement, la nation confie à des sections administratives le soin d'élire, en son nom et pour elle, les représentants. Admet-on, pour cela, qu'il y ait mandat impératif ? Certes non. Dès lors, ce qui est vrai pour des sections arbitrairement délimitées et n'ayant qu'un caractère administratif, ne peut-il pas l'être pour des groupements basés sur la profession, c'est-à-dire sur ce qui « vit » dans la nation ? En

(1) Esmein : *Eléments de droit constitutionnel*.

outre, si nous considérons ce qui a eu lieu de nos jours, ne voyons-nous pas le mandat impératif régner en maître sur les programmes électoraux, les intérêts locaux trop pris en considération par des représentants soucieux de leur réélection, l'emportant souvent sur les intérêts généraux ? Enfin, si les élus ne sont point des commissionnaires ayant sur tous les points, sur tous les détails, un mandat impératif arrêté à l'avance, n'est-il pas vrai de dire que, dans tout mandat électif, il y a une part impérative et une part bien plus grande de confiance, se résumant dans le droit d'agir au mieux des intérêts de la nation pour toutes les questions nouvelles ou pour celles comportant des difficultés non accessibles à la foule. En résumé, avec la représentation des intérêts professionnels, nous ne pensons pas qu'il y ait des motifs irréfutables de croire que, au contraire des autres systèmes, les intérêts particuliers élimineront l'intérêt général, qu'il y ait conflit permanent d'intérêts et que le mandat impératif soit de règle absolue.

Il peut rester des objections visant les détails d'application, mais nous estimons qu'il n'y en a pas de vraiment fortes contre le fonds même de cette représentation. Par contre, nous voyons, dans son adoption, des avantages certains.

Faire de la profession la base de la représentation, c'est représenter ce qu'il y a de plus vivant dans la Société, donner à toutes les forces sociales

une place dans les assemblées politiques, car, dit M. Ch. Benoist (1), « la profession est ce qu'il y a de plus réel, de plus positif, de plus constant et de plus présent, de plus spécifique de la vie sociale de l'homme, parce que si l'homme ne vit pas seulement, cependant il vit surtout de pain et que son pain, c'est sa profession qui le lui donne », et nous ajouterons, avec M. Duthoit, que le travail et les intérêts économiques unissent et rapprochent les hommes autant et plus que la proche cohabitation (2).

On assurera ainsi « l'équilibre des fonctions si nécessaire à la santé de l'organisme social » (3) en appelant à la vie politique le plus grand nombre possible de représentants des groupements professionnels, au lieu de les tenir en dehors du gouvernement et de les voir agir souvent contre ce dernier ; ce serait surtout déterminer une diminution des abstentions qui comprennent toute une foule d'électeurs dont on ne peut connaître l'opinion, le vote, et qui, un jour, portera son suffrage, tantôt en un sens, tantôt en sens contraire. Les abstentions diminueront, parce que l'électeur sera poussé à

(1) Ch. Benoist : *op. cit.*

(2) Duthoit : *Vers l'organisation professionnelle*, chapitre VII.

(3) Cf. H. Spencer : *Principes de la morale*. La Justice : chapitre de la Constitution de l'Etat.

voter ; il s'intéressera au scrutin, parce que les intérêts de sa profession qui sont ce qu'il y a de plus immédiatement compréhensible pour lui, seront en jeu ; il ne se sentira pas isolé au milieu d'un groupe d'électeurs dont les opinions et les intérêts sont différents des siens. Ainsi, poussé à ne pas s'abstenir, intéressé à voter, l'électeur écouterait peut-être moins ces rhéteurs, ces orateurs de réunion publique dont le but est de faire de la surenchère électorale, afin d'assurer au candidat de leur choix le plus grand nombre de voix. De plus l'élection, basée sur les groupements professionnels, écarterait la domination dangereuse d'un parti et donnerait, en même temps, la variété sans exclusivisme ; ce système assurerait aussi, dans une certaine mesure, une représentation des minorités, et, tout le monde étant appelé à participer au gouvernement de la chose publique, personne n'aurait plus à craindre de voir son vote inutile.

L'élection doit, en outre, se traduire par un caractère non moins important ; elle doit consister non seulement en une délégation de pouvoirs, mais aussi en une désignation de capacités ; or, ne semble-t-il pas que l'électeur, intéressé à voter, aura plus d'avantages à envoyer dans une Assemblée politique des représentants capables de soutenir ses intérêts et de les défendre dans les limites compatibles avec l'intérêt général ?

Il en résultera, par suite, une stabilité bien plus grande de nos institutions parlementaires, stabilité qui se traduira par une politique soumise à moins de soubresauts. Dans une société où tout se complique, il faut avoir un suffrage universel organisé, en rapport avec les progrès de la Société et reflétant la structure économique de la nation ; en un mot, il faut adapter l'organisation politique au régime économique et social.

Ce système de représentation des intérêts professionnels doit-il servir de base au recrutement des deux Chambres ou de l'une d'elles seulement ?

Telle est la question qui se pose à nous et que nous allons examiner.

Sur la nécessité de posséder deux Chambres, il est inutile d'insister, car, dit St. Mill (1), « il est « important que nulle assemblée d'hommes ne puisse, même temporairement, faire prévaloir son « *sic volo* » sans demander le consentement d'une personne autre. Une Assemblée unique, à caractère permanent, composée des mêmes personnes, assurée toujours de la victoire, devient aisément despotique et outrecuidante, lorsqu'elle se sent seule

(1) St. Mill : *Le Gouvernement représentatif*, trad. Dupont White, chap. XIII, p. 277.

sans contrôle. » Deux Chambres, par contre, se contrôlent, se balancent, se modèrent réciproquement; chacune se sent surveillée par l'autre et moralement responsable envers elle. Enfin, et surtout, les conflits avec le pouvoir exécutif sont plus facilement résolus, l'union des deux Chambres attestant, d'une manière éclatante, le désaccord du Chef de l'Etat avec le peuple, et leur désaccord donnant au gouvernement un point d'appui, et par la dissolution, un moyen de consulter en dernier ressort le pays. Mais, pour que cela soit, il faut que le recrutement des deux Assemblées diffère ; sinon, le parti qui aurait la majorité dans l'une, l'aurait dans l'autre, et, d'autre part, il est nécessaire que l'une des deux Assemblées n'ait pas plus de pouvoirs que l'autre, afin de ne pas aboutir à une absorption de l'une par l'autre ; pour ces motifs, il doit y avoir une différence dans le recrutement des deux Chambres.

Ceci posé, doit-on appliquer le système de la Représentation des intérêts professionnels aux deux Chambres ou à l'une d'elles seulement ?

Pour donner à la question une solution rationnelle, il faut se demander quels sont les éléments à représenter et à quel but répond chacune de ces Assemblées ?

Que voyons-nous dans la Société, actuellement ? Deux forces bien nettes qui doivent trouver leur

place au Parlement : l'élément individuel, avec toutes les passions dont il est animé, les partis qui l'entourent et l'élément professionnel qui représente la communauté des intérêts et des travaux, « la structure résistante de l'édifice social (1) ». Or, puisqu'un Parlement doit-être, autant que possible, le « miroir de la nation », représenter les divers éléments sociaux, il doit se composer de deux Chambres : l'une représentant les individus, l'autre représentant ces groupes organiques « créés par la communauté des intérêts et formant comme l'ossature du corps social (2) ».

Si nous considérons maintenant le rôle des deux Chambres, nous voyons que chacune d'elles a un but déterminé, bien que, conséquence logique du principe de la dualité des Chambres, elles aient des pouvoirs sensiblement égaux. On peut regarder, en effet, la Chambre des députés comme le « principal moteur et le foyer central de l'action gouvernementale (3) », et le Sénat comme le pouvoir modérateur et pondérateur. L'une des Chambres devant représenter les individus, les besoins et les

(1) Duguit : *Traité de Droit constitutionnel*, tome I, p. 388.

(2) Cf. Schoeffle : *Deutsch Kern und Zeitfragen*, 1^{re} série 1895, p. 120 et suiv.

(3) Th. Ferneuil : article cité, *Rev. pol. et parl.*, décembre 1896.

aspirations de la masse, cet ensemble d'idées, de sentiments, de volontés constituant l'âme collective du pays, indépendamment de toute différenciation professionnelle : ce sera à la Chambre des députés que sera dévolu ce rôle ; l'autre Chambre devant contenir la représentation des groupements organiques, qui achève de donner à la volonté nationale sa physionomie réelle et vivante : au Sénat reviendra cette fonction. Assurant de la sorte la représentation de la vie nationale au double point de vue politique, social avec la Chambre des députés, et régional et professionnel avec le Sénat, on obtiendrait un Parlement conforme à la physionomie du pays et représentant toutes les forces vives de la nation. Il y aurait là tout avantage pour le Sénat à qui serait facilité son rôle, tout de pondération ; composé de gens instruits des conditions économiques du pays, connaissant les nécessités du travail, représentant des opinions non sujettes à brusques revirements par suite d'une diminution des abstentions, le Sénat, dont les membres seraient alors élus au suffrage universel, serait en état de « mettre la démocratie en garde contre les entraînements soudains, contre les mouvements passionnés et violents soit dans un sens, soit dans l'autre (1) » et même

(1) Cf. Discours de M. P. Deschanel à la Ch. des Dép., séance du 17 nov. 1896. *J. Off.*, Déb. parl. Ch. des dép., p 1596.

de « mettre un frein à des impulsions précipitées (1). »

Le Sénat ainsi constitué, il ne pourra pas, ce nous semble, lui être reproché de ne plus être une Assemblée politique, sous prétexte qu'il est élu par les citoyens groupés par professions; il ne sera pas purement économique. Les électeurs, ainsi réunis, ne négligeront nullement les nécessités politiques du pays, car ils n'ignoreront pas que les élus auront à discuter et voter des lois relatives à tous les ordres d'idées, lois qui auront leur répercussion sur tout le pays; pénétrés de cette idée, le jour où ils procéderont à l'élection, ils se préoccuperont et de ce qui est de l'intérêt économique de leur groupe et de ce qui est d'intérêt général de tout le pays.

Ayant ainsi indiqué les raisons qui militent en faveur de ce système de Représentation des intérêts professionnels, et ayant montré tout l'avantage qui résulterait de l'application de celui-ci au Recrutement du Sénat, il nous faut maintenant indiquer comment nous en concevons la réalisation pratique.

(1) Cf. Séance du Sénat du 6 août 1913. Discours de M. Clemenceau à propos de la loi de trois ans. Journal *Le Temps* du 7 août 1913.

SECTION II

LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PROFESSIONNELS COMME MODE DE RECRUTEMENT DU SÉNAT.

Conclusion

Le Sénat, tel que nous le concevons, serait composé de 300 membres, chiffre suffisant pour assurer une bonne représentation, et pour ne pas augmenter, outre mesure, le nombre de nos élus, afin de garder aux discussions toute la liberté, la loyauté nécessaires. Sur quelle base sera constitué le corps électoral ?

Nous prévoyons cinq grandes catégories, savoir :

I. — Agriculture.

II. — Commerce.

III. — Industrie.

IV. — Professions libérales.

V. — Fonctionnaires (administrations publiques).

Dans ces cinq groupements, on peut, il nous semble, faire rentrer toutes les professions dont se compose la vie d'une Société et l'on évite ainsi de morceler le corps électoral. Le département sera abandonné comme circonscription électorale ; c'est

une division purement arbitraire qui ne correspond plus aux nécessités actuelles.

La Région serait substituée aux départements si les électeurs doivent être groupés par professions, il faut que celles-ci soient réunies en des circonscriptions électorales qui correspondent, pour chaque groupe de professions, avec la communauté de leurs intérêts. Il y a, certes, là, une grosse difficulté, mais elle n'est point insoluble. Il faudra éviter, en opérant cette délimitation, de se préoccuper des intérêts particuliers. Elle ne devra être faite qu'en considérant strictement les intérêts économiques. Aussi cette délimitation serait opérée par un Comité composé des principaux représentants de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des professions libérales, des fonctionnaires ; ce comité serait nommé par le gouvernement ; il fixerait la délimitation régionale, délimitation qui deviendrait définitive après un délai fixé pour permettre à toutes les corporations, syndicats, associations, d'exercer leurs réclamations.

La Région ne serait pas identique pour toutes les professions ; on n'a qu'à regarder une carte de France pour s'apercevoir que les régions agricoles ne coïncident pas avec les régions industrielles ; les circonscriptions régionales professionnelles, ainsi comprises, chevaucheraient les unes sur les autres. Pour ce qui concerne les professions libé-

rales et les fonctionnaires, leurs circonscriptions seraient aussi régionales, constituées d'une façon assez large qui pourrait comprendre, par exemple, plusieurs ressorts universitaires actuels, afin que le quotient nécessaire soit atteint. Si, pour ces deux catégories, leurs intérêts varient suivant les régions où ces professions sont exercées, elles ont pourtant des intérêts moins différents que les trois premières catégories pour lesquelles le point de vue économique est important.

Si nous prenons le nombre total des électeurs inscrits et que nous le divisons par le chiffre 300, représentant le nombre des sièges à pourvoir, le quotient obtenu sera le quotient électoral; autant de fois un groupement professionnel régional contiendra ce quotient, autant de sièges lui seront attribués.

Qui sera électeur? Tout citoyen âgé de trente ans révolus, possédera le droit de vote; nous fixons à trente ans l'âge de l'électorat, parce que nous pensons que ce serait prudent et rationnel : prudent, car il est nécessaire d'exiger le plus d'expérience, de maturité d'esprit et de connaissances possibles d'un homme investi de fonctions législatives; rationnel, car nous estimons qu'avant l'âge de trente ans les intérêts professionnels de la majeure partie des citoyens ne sont pas encore complètement formés. (Mais, pour la Chambre des députés, nous adopterons l'âge de vingt-cinq ans pour les raisons

que nous avons exposées dans la première partie de cette étude (1).

Doit-on admettre le suffrage des femmes ? C'est là une question délicate, toute d'actualité dans certains pays étrangers, notamment en Angleterre, qui donne lieu à de nombreuses et passionnantes discussions dans tous les pays. Il nous semble qu'il y aurait moins d'inconvénients à donner, pour le Recrutement du Sénat professionnel, le droit de vote aux femmes que pour une assemblée basée sur des préoccupations purement politiques. Il faut considérer en effet que des commerces, industries, etc., sont dirigés par des femmes ; leur reconnaître le droit d'émettre leur opinion sur des affaires qui intéressent leur travail, leur profession serait juste et accroîtrait l'esprit professionnel du corps électoral (2).

Cependant ce droit ne sera exclusivement accordé qu'aux femmes exerçant une profession ou justifiant d'intérêts professionnels à elles propres. Mais, si nous leur donnons l'électorat, nous leur refuserons momentanément du moins, l'éligibilité, puisqu'elles n'ont ni l'électorat, ni l'éligibilité pour la Chambre des députés.

Les élections se feront au scrutin de liste, l'élec-

(1) Cf. 1^{re} partie, section 1^{re}, p. 8 et 9.

(2) Dans ce sens : proposition Hennessy, article VI (en annexe). Voir le discours de M. Jean Hennessy dans le

teur inscrivant, sur son bulletin, autant de noms qu'il a de représentants à élire.

On inscrira les électeurs dans le groupement auquel se rattache la profession exercée; dans le cas où l'électeur exercerait plusieurs professions se rapportant à deux groupements, il serait tenu, au moment de son inscription, d'opter pour le groupement qu'il désirera. Mais, son choix fait, il restera inscrit sur cette liste, tant qu'il exercera la profession se rattachant au groupement choisi.

En outre sera éligible tout électeur, les femmes exceptées, âgé de trente ans et inscrit, depuis au moins six mois, sur une des listes professionnelles de la région.

Il se pose maintenant une question, grosse de conséquences, selon la solution qu'on adoptera. Elle concerne notamment les trois premières catégories. Dans l'organisation de cette représentation, aura-t-on une représentation ouvrière et une représentation patronale, ou bien, réunis en un même corps, patrons et ouvriers voteront-ils pour les mêmes candidats ? Il nous semble de toute nécessité de réunir patrons et ouvriers dans le même groupe, car ce qu'il importe d'éviter, c'est de constituer des classes en antagonisme. Or, « diviser rigoureuse-

journal *L'Union commerciale, industrielle et agricole des Charentes et du Poitou*, du 10 nov. 1912.

ment les hommes en ceux qui possèdent et ceux qui ne possèdent pas, et ranger les seconds parmi les prolétaires pour les opposer aux premiers, c'est partir d'un système faux et dangereux dont le triomphe ramènerait la barbarie. Dieu merci, la grande masse de ceux qui ne possèdent pas se rattache encore organiquement aux autres et se trouve satisfaite de ce lien (1). » Il y a, en effet, en France, dans le monde ouvrier, à côté d'une minorité turbulente, une grande majorité d'ouvriers qui, plus calme et plus sensée, n'est pas sans savoir que, si ses intérêts particuliers diffèrent des intérêts patronaux, ils sont néanmoins étroitement liés au sort de ces derniers, et que l'anéantissement des uns amènerait la ruine des autres ; réunis sur la même liste, ils seront amenés à voter, non pas dans un esprit de lutte les uns contre les autres, mais en se préoccupant des intérêts de la profession. Nous considérons cette réunion des patrons et ouvriers sur une seule liste comme une condition *sine qua non* de l'application de la représentation des intérêts professionnels ; sans elle, tout système de ce genre est impossible pour qui veut éviter une lutte de classes.

Enfin les représentants d'un groupement devront-

(1) Bluntschli : *Théorie générale de l'Etat*, trad. Riedmatten, p. 171.

ils exercer la même profession que ceux qui les ont élus ? Il est, sans aucun doute, préférable qu'il y ait, surtout pour le recrutement d'un Sénat professionnel, identité de profession entre l'électeur et l'élu. Un représentant exerçant la même profession sera plus à même de connaître les nécessités du travail. Mais la représentation exige-t-elle cette condition d'une façon absolue ? Nous ne le croyons pas ; nous pensons, en effet, que le caractère accessoire de l'élection doit consister en une désignation de capacités ; si, par suite, un groupement désire élire un représentant qui n'exerce pas la même profession, parce que ce dernier est connu pour posséder de sérieuses connaissances sur les professions dont il aura la défense, ne faut-il pas, dans ce cas, laisser à ces électeurs toute la liberté voulue ? Ceci permettrait d'envoyer au Sénat les plus capables d'exercer la direction des affaires de la communauté. Il est incontestable que, de nos jours, nos assemblées politiques contiennent trop de membres des professions libérales ; mais empêcher, dans notre système, les membres de ces professions de représenter d'autres groupements, s'ils en sont capables, ne serait-ce pas tomber d'un excès dans l'excès contraire ? (1). En somme, notre but n'était-

(1) Nous parlons des professions libérales, parce que dans cette catégorie, il peut se trouver des gens qui ont,

il pas de donner à chaque classe professionnelle, la possibilité d'être représentée, et, surtout, de se savoir représentée ?

Telle serait, selon nous, la composition d'un Sénat, basé sur la représentation des intérêts professionnels. Nous n'en avons donné qu'une esquisse rapide, voulant montrer simplement qu'un pareil Sénat peut se réaliser en fait. Ce n'est pas un projet définitif, mais une ébauche sur laquelle, le moment venu, on pourra discuter, et à laquelle des modifications pourront être apportées afin de la rendre utilisable et pratique.

BOUVIER

par leur savoir, les qualités nécessaires pour s'occuper des intérêts professionnels d'un groupement autre que leur.

CONCLUSION

Devant l'évolution qui s'est produite dans les conditions économiques de la vie des sociétés, on n'a pu rester insensible, et l'on a essayé d'appropriier le régime des assemblées politiques au régime économique, en cherchant un mode de représentation qui donnât, autant que possible, une image exacte des forces sociales. On a cru le trouver dans la représentation des intérêts professionnels, qui présente, en outre, l'avantage de remédier aux abus et inconvénients résultant d'un suffrage universel inorganisé. On ne peut songer à appliquer pareil projet du jour au lendemain; mais ces idées gagnent sans cesse du terrain, sous l'impulsion des hommes éminents qui les propagent; actuellement le grand mouvement régionaliste et de représentation professionnelle rencontre, partout où sont faites des conférences, des adhésions nombreuses. Ce mouvement, strictement limité à un but de décentralisation administrative, fera des progrès et gagnera la représentation politique.

Le premier des devoirs qui incombent aux hommes, qui aspirent à diriger l'esprit public, est d'instruire la démocratie, de lui apprendre ses droits, mais aussi, ce qui en est le corollaire immédiat, ses devoirs, de lui faire comprendre que les représen-

tants ne sont pas élus par les électeurs exclusivement pour les électeurs, mais qu'ils sont élus pour donner aux affaires du pays une impulsion conforme à l'intérêt général de la nation; leur devoir sera aussi de préparer l'opinion à cette transformation nécessaire d'un suffrage universel inorganisé en un suffrage universel organisé par la représentation des intérêts professionnels, et de montrer que des deux devises « Tout pour le peuple » et « Tout par le peuple », la première seule est vraie. Pour accomplir cette tâche, ils ne devront compter que sur leur persévérance et sur leurs efforts, afin de ne pas se laisser arrêter en si bonne voie; ils s'inspireront de ce vers de Lucain qui, pour caractériser César, écrivit :

« *Nil actum reputans si quid superesset agendum* (1). »

(1) Lucain : *La Pharsale*, II, 657.

Lu et approuvé :

Le Président,

A. DE LAPRADELLE.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur

de l'Académie de Paris,

LIARD.

ANNEXES

Proposition de loi.

Tendant à substituer aux circonscriptions administratives départementales des circonscriptions administratives régionales, à leur organisation et à la nomination, dans chaque région, d'Assemblées régionales professionnelles.

Présentée par MM. Jean Hennessy, de Lanessan, James Hennessy, Voyer, Paul Mairat, Robert David, de Montjou, Beauchamps, députés.

ARTICLE PREMIER

Un Comité de douze membres, choisi en dehors des Chambres, sera nommé par un décret pris en Conseil des ministres. Il proposera une division régionale de la France, basée sur une nouvelle répartition des arrondissements. Il soumettra cette division à la discussion de tous les corps professionnels, Syndicats et Associations légalement constitués, et, après avoir pris leur avis, arrêtera la division régionale.

ARTICLE II

Durant un délai de trois mois, dans chaque arrondissement, les électeurs pourront, par voie de pétition comprenant au moins le quart d'entre eux, réclamer contre leur incorporation à une région. Le Comité de Constitution statuera alors à nouveau.

ARTICLE III

La région ainsi délimitée, le Gouvernement nommera un « Préfet régional », qui résidera provisoirement dans la ville la plus peuplée de la région. Il sera aussitôt procédé aux élections de l'Assemblée régionale, dans la forme prévue aux articles ci-après.

ARTICLE IV

Le nombre des sièges de l'Assemblée régionale est calculé d'après le nombre des habitants de nationalité française résidant dans la région, à raison d'un représentant par 30.000 habitants ou portion supérieure à 10.000 habitants.

Ce nombre sera révisé tous les cinq ans d'après les chiffres du recensement quinquennal.

ARTICLE V

Pour nommer les représentants de l'Assemblée régionale, les électeurs continueront à figurer, à leur gré, sur une liste générale ou se feront inscrire sur des listes professionnelles.

Ces listes seront dressées dans chaque commune. Elles seront au nombre de cinq, divisant les électeurs en cinq grandes catégories professionnelles :

- 1° Agriculteurs et ouvriers agricoles ;
 - 2° Commerçants et employés ;
 - 3° Industriels et ouvriers ;
 - 4° Professions libérales ;
 - 5° Fonctionnaires ;
- Auxquelles il faut ajouter :
- 6° La liste générale précitée.

ARTICLE VI

Les femmes, chefs de famille, pourront se faire inscrire sur celles des listes professionnelles à laquelle leur profession leur donne droit, ou sur la liste générale.

ARTICLE VII

Les listes professionnelles seront arrêtées dans chaque commune par la Commission administrative, à la-

quelle s'adjoindra un représentant de chaque liste professionnelle, désigné, la première fois, à la majorité relative par le Conseil municipal.

La sixième liste (générale) sera composée de tous les électeurs de la commune qui n'auraient pas demandé à être inscrits sur une liste professionnelle, ou n'y auraient pas été admis.

La procédure d'appel et de pourvoi sera la même qu'actuellement.

ARTICLE VIII

Nul ne pourra être inscrit sur une liste professionnelle, s'il n'a résidé pendant plus de six mois dans la région, et s'il n'a exercé sa profession pendant au moins six mois dans la commune sur la liste de laquelle il demande son inscription; les retraités des diverses professions sont dispensés de cette dernière obligation.

Nul ne pourra se faire inscrire sur deux listes professionnelles. Dans le cas où un électeur exercerait plusieurs professions, il devra se faire inscrire dans la catégorie comprenant la profession qu'il exerce habituellement.

ARTICLE IX

Les membres de l'Assemblée régionale sont nommés dans la région au scrutin de liste simple.

Les électeurs de chacune des six listes élisent le nombre de représentants qui sont attribués à leur liste.

Le vote a lieu par commune et dans les formes analogues à celles adoptées pour l'élection du Conseil municipal. Les résultats de chaque commune sont centralisés le soir même des élections à la sous-préfecture de chaque arrondissement. Les sous-préfets envoient immédiatement les résultats à la Préfecture régionale, près de laquelle est instituée la Commission chargée de recenser les votes et de proclamer les résultats.

Pour la première élection, ladite Commission siègera dans la ville la plus peuplée de la région.

ARTICLE X

Pour être éligible, par la liste professionnelle, il faut être français, jouir de ses droits civils et politiques, être âgé d'au moins 25 ans, être inscrit dans la région sur la liste professionnelle dont on brigue les suffrages.

Pour être éligible, par la liste générale, il faut être français, jouir de ses droits civils et politiques, être âgés d'au moins 25 ans et être inscrit sur une des listes de la région.

Les femmes ne sont pas éligibles.

ARTICLE XI

Le nombre des sièges de l'Assemblée régionale, revenant à chaque liste, sera déterminé par :

1° L'attribution à chaque liste d'un nombre de sièges, égal pour chacune d'elles et fixé, après chaque recensement quinquennal, de la façon suivante : Le nombre total de ces sièges sera égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, augmenté de la quantité nécessaire pour le rendre divisible par 6 ;

2° La répartition pour le reliquat des sièges, au prorata du nombre des électeurs inscrits dans chaque liste. Cette répartition se fera de la façon suivante : Le nombre total des électeurs sera divisé par le nombre des sièges à pourvoir, et le nombre des électeurs de chaque liste par le quotient ainsi obtenu.

ARTICLE XII

Les sièges auxquels chacune des cinq listes professionnelles a droit, conformément au paragraphe 2 de l'article précédent, seront attribués moitié aux patrons et moitié aux ouvriers, lorsque le quart des syndicats ou associations de la profession, légalement constitués

depuis quatre ans dans la région, en feront la demande écrite au Préfet régional.

ARTICLE XIII

Dans un délai de trois mois, l'Assemblée régionale se réunira dans la ville de la région dont la population est la plus nombreuse, et décidera elle-même où elle tiendra ses séances à l'avenir : le Préfet régional résidera dans cette dernière ville.

ARTICLE XIV

Dès la constitution de l'Assemblée régionale, les pouvoirs du Conseil général seront transférés à cette Assemblée, sauf ceux d'intérêt local, réservés ci-après aux Conseils d'arrondissement.

L'Assemblée régionale élit une commission régionale qui aura dans la région les mêmes pouvoirs que ceux possédés actuellement par la Commission départementale dans le département.

L'Assemblée régionale sera appelée à donner son avis sur toutes les questions d'ordre professionnel intéressant la région.

Il sera attribué au Préfet régional les mêmes pouvoirs et prérogatives que ceux appartenant actuellement au Préfet.

L'Assemblée régionale et le Préfet régional opéreront, dans la région, la répartition des charges fiscales découlant des engagements pris dans chaque département.

Il sera statué sur cette répartition, par décret d'administration publique, toutes les fois qu'un département aura été fractionné, à la suite de la constitution de la région.

ARTICLE XV

Toutes les questions locales intéressant un arrondis-

sement seront attribuées à la compétence du Conseil d'arrondissement.

ARTICLE XVI

Toutes les lois, règlements et décrets contraires aux dispositions de la présente loi sont et demeurent abrogés.

BIBLIOGRAPHIE

- J. BARTHÉLEMY. — *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*. Paris, 1912.
- CH. BENOIST. — *La Crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel*. Paris, 1898.
- BLUNTSCHLI. — *Politik als Wissenschaft*, traduction Riedmatten, Paris, 1879. — *Théorie générale de l'Etat*, traduction Riedmatten. Paris, 1881.
- DUC DE BROGLIE. — *Vues sur le gouvernement de la France*, Paris, 1870.
- MARQUIS DE CASTELLANE. — *Essai sur l'organisation du suffrage universel*. Paris, 1872.
- CHASSIN. — *Les élections et les cahiers de Paris en 1789*. Paris, 1888.
- F.-R. et P. DARESTE. — *Les Constitutions modernes*. Paris, 1910.
- P. DESCHANEL. — *La Décentralisation*. Paris, Nancy, 1895.
- TH. DUCROCQ. — *Cours de droit administratif*. Paris, 1898.
- LÉON DUGUIT. — *Traité de Droit constitutionnel*. Paris, 1911. — De l'élection des sénateurs (*Rev. pol. et parl.*, septembre et octobre 1895). — La Représentation syndicale au Parlement (*Rev. pol. et parl.*, juillet 1911). — Le syndicalisme (*Rev. pol. et parl.*, juin 1908). — Le fonctionnement du régime parlementaire en France depuis 1875 (*Rev. pol. et parl.*, août, 1900).
- E. DUTHOIT. — *Vers l'organisation professionnelle*. Paris, Reims, 1910.
- E. D'EICHTHAL. — *Démocratie et liberté. Tocqueville et la*

Démocratie en Amérique (*Rev. pol. et parl.*, avril et mai 1896).

ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel*. Paris, 1909.

TH. FERNEUIL. — Souveraineté du peuple et Gouvernement (*Rev. pol. et parl.*, juillet 1896). — La crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel (*Rev. pol. et parl.*, décembre 1896).

A. FOUILLÉE. — La philosophie du suffrage universel (*Revue des Deux-Mondes*, septembre, 1884).

R. DE LA GRASSERIE. — De la Représentation professionnelle (*Rev. pol. et parl.*, août 1895). — De la structure politique de la société (*Rev. intern. de Sociologie*, 1896 tome 4). — De la *Réforme électorale* (étude critique après le vote de la Chambre). Paris, 1912.

A. HATZFELD. — Le Mandat électorale (*Rev. pol. et parl.*, mars 1900).

F. HITZE. — *Capital et Travail*. Edit. française de J.-B. Weyrich. Paris, 1898.

IZOULET. — *La Cité Moderne*. Paris 1895 et 1909.

J. LAGAILLARDE. — *La Constitution espagnole et le Régime parlementaire en Espagne*. Thèse, Toulouse, 1906.

H. LAMBERT. — L'Organisation du suffrage universel et la Représentation des fonctions sociales (*Rev. pol. et parl.*, avril 1909).

P. LAFFITTE. — *Le suffrage universel et le régime parlementaire*. Paris, 1888. — *Lettres d'un parlementaire*. Paris, 1894.

MILL (JOHN STUART). — *Le Gouvernement représentatif*, traduction Dupont-White, Paris, 1877.

F. MOREAU. — *Précis élémentaire de droit constitutionnel* (Organisation des Pouvoirs publics), Paris, 1905.

H. NÉZARD. — Le suffrage politique en Autriche (*Rev. gén. d'Administration*, juillet et août 1907).

J. NOVICOW. — L'élite intellectuelle et l'aristocratie (*Rev. pol. et parl.*, mai 1896).

- ORLANDO. — *Principes de droit public et constitutionnel* (traduction Bouyssy et Mestre). Paris, 1902.
- H. PASCAUD. — *Le suffrage politique chez les principaux peuples civilisés*. Paris, 1895.
- G. PICOT. . . *Histoire des Etats-Généraux*. Paris, 1888. — Rapport sur l'ouvrage de M. Ch. Benoist *La Crise de l'Etat moderne* (compte rendu de l'Académie des Sciences morales et politiques. Avril 1898).
- A. PRINS. — *La Démocratie et le régime parlementaire*. Bruxelles, 1887.
- J.-J. ROUSSEAU. — *Le Contrat social*.
- DE SAINT-GIRONS. — *Manuel de Droit constitutionnel*. Paris, 1885.
- N. SARIPOLOS. — *La Démocratie et l'élection proportionnelle*. Paris, 1899.
- H. SPENCER. — *Principes de sociologie*. Paris, 1879.
- J. THOMAS. — Les délégations financières algériennes et le droit public (*Rev. de droit public et de la science politique*, juillet-août et septembre-octobre, 1899).
- Annuaire des Syndicats professionnels, industriels, commerciaux et agricoles*, Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Année 1912.
- L'Association catholique*, numéros des 15 août 1892 et 15 novembre 1892.
- Annuaire de Législation étrangère*, année 1907.
- Journal « Le Droit »*, 27 janvier 1876.
- Journal Officiel*. Déb. parl., Ch. des dép., 16 mars 1894, 16 nov., 17 nov. 1896, 25 août 1898, 25 mai 1899.
- Bulletin Officiel du Gouvernement général de l'Algérie*, 1898 n° 1541.
- Journal Le Matin*, 1^{er} août 1913.
- Le Moniteur Universel*, n° 307 (7 thermidor an III).
- Pandectes françaises et Pandectes belges*.

Revue politique et parlementaire. Octobre 1894, octobre 1895, juillet 1896, janvier 1897, Mars 1899.

Journal *Le Temps*, 27 juin 1913, 7 août 1913, 31 octobre 1913.

Journal *L'Union commerciale, industrielle et agricole des Charentes et du Poitou*, numéros des 25 août et 10 nov. 1912, 9 janvier, 27 février et 27 avril 1913.

Annales parlementaires belges, Ch. des Rep. et Sénat, années 1892 et 1893.

Documents parlementaires belges, Ch. des Rep. et Sénat, années 1892 et 1893.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIERE PARTIE

LE SUFFRAGE UNIVERSEL ET L'ÉTAT MODERNE

SECTION I. — <i>Le suffrage universel ne suffit pas à assurer une représentation nationale dans l'Etat moderne. — Causes de cette insuffisance</i>	3
A) Inconvénients de la pratique du suffrage universel	5
B) Etat économique de la société	20
SECTION II. — <i>De la Représentation des Intérêts professionnels. — Examen de quelques systèmes</i>	27
1° Système de M. L. Duguit	29
2° Système de M. Ch. Benoist	30
3° Système de M. de la Grasserie	39
4° Système de M. Prins	43
5° Système de M. H. Lambert	45
6° Système de M. F. Hitze	50

DEUXIEME PARTIE

SECTION I. — <i>La Représentation des Intérêts professionnels en France</i>	55
La représentation aux Etats Généraux	57
Le système de représentation proposé par Sièyès	60
L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire	61
La loi du 24 février 1875 et la représentation des intérêts professionnels	65

La Représentation des Intérêts professionnels proposée en 1894 par M. l'abbé Lemire	66
Le décret du 23 août 1898 sur la création des Dé- légations financières algériennes	68
La proposition de loi de MM. Jean et James Hen- nessy, de Lanessan, Voyer-Mairat, David (R.), de Montjou et Beauchamps	69
SECTION II. — <i>La Représentation des Intérêts profes- sionnels à l'étranger</i>	76
A) Espagne	76
B) Autriche	84
c) Villes Hanséatiques	90
d) Allemagne	93
e) Belgique (La Révision belge 1890-1893)	98

TROISIEME PARTIE

SECTION I. — <i>Critique du système de la Représenta- tion des Intérêts professionnels</i>	117
Objections	124
Avantages	128
Ce système doit-il servir de base au recrutement des deux Chambres ou de l'une d'elles seule- ment ?	133
SECTION II. — <i>La Représentation des Intérêts profes- sionnels comme mode de recrutement du Sénat.</i>	138
Conclusion	146
Annexe (Proposition de Loi Hennessy)	151
Bibliographie	157

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute. — 7024
